KØBENHAVNS UNIVERSITET
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Efter freden

Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed

Redigeret af
Kristian Søby Kristensen
& Niels Byrjalsen

Efter freden

Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed

Redigeret af

Kristian Søby Kristensen
& Niels Byrjalsen

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Rapporten undersøger Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed. Den indeholder en række analytiske bidrag forfattet af forskere og analytikere på Center for Militære Studier, som samlet har til hensigt at informere og styrke den danske debat om den nye situation i forsvars- og sikkerhedspolitikken.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i forsvars- og sikkerhedspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Rapporten er resultat af et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: http://cms.polsci.ku.dk/.

Grafisk design og baggrundsfoto: Signs & Wonders

ISBN: 978-87-7393-954-3

Redaktører:

Kristian Søby Kristensen

Niels Byrjalsen

Bidragsydere:

Lise Wiederholt Christensen

Lin Alexandra Mortensgaard

Bertel Heurlin

Katja Lindskov Jacobsen

Maria Mälksoo

Jens Wenzel Kristoffersen

Kevin Jon Heller

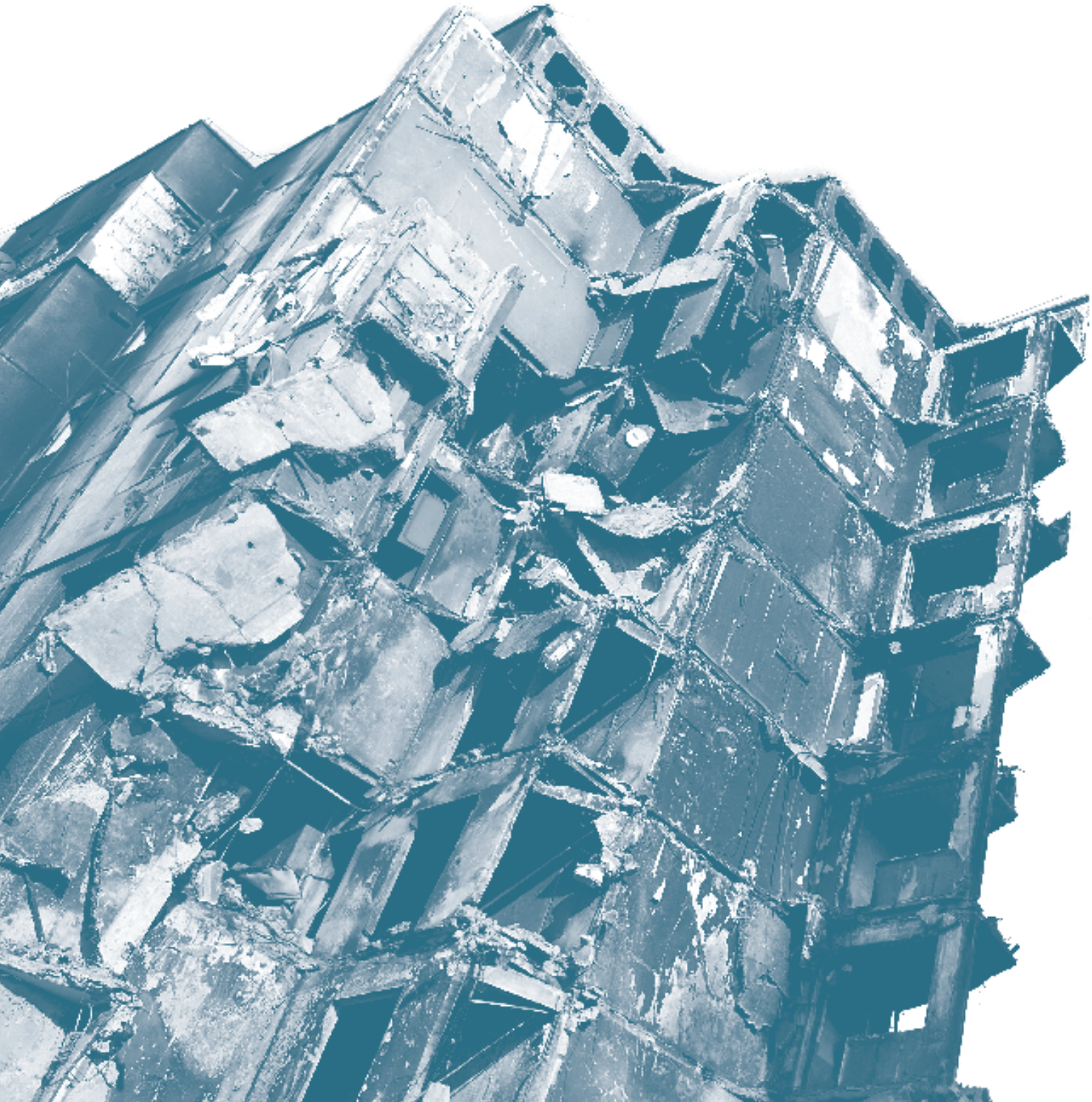
Lena Trabucco

Cornelia Baciu

Alexander Høgsberg Tetzlaff

Jens Vesterlund Mathiesen

Indhold



Kapitelresuméer 8

1. Efter freden · Niels Byrjalsen og Kristian Søby Kristensen 10

Del 1 – Europæisk og global sikkerhed

2. Fra hjernedød til elektrochok? NATO's militære troværdighed og politiske handlerum i lyset af Ruslands invasion af Ukraine · Lise Wiederholt Christensen 16

3. Tysklands sikkerhedspolitiske *Zeitenwende* – perspektiver og udfordringer for Europa og Danmark · Niels Byrjalsen 26

4. Rigsfællesskabet i et politisk opdelt Arktis – kunstig koma og mellemrigspolitik · Lin Alexandra Mortensgaard 36

5. Kinas reaktioner og rolle efter Ruslands angreb på Ukraine · Bertel Heurlin 46

6. Rusland i Afrika – implikationer af krigen i Ukraine · Katja Lindskov Jacobsen 54

Del 2 – Krig, forsvar og afskrækkelse

7. Kampen om forsvaret – mellem alliancehensyn og indenrigspolitik · Kristian Søby Kristensen 66

8. Konsekvenserne af den russiske krig i Ukraine for afskrækkelsen i Østersøregionen · Maria Mälksoo 74

9. Militære og forsvarsmæssige udfordringer for Danmark efter den russiske invasion af Ukraine · Jens Wenzel Kristoffersen 82

10. Lovligheden af våbenleverancer til Ukraine i henhold til folkeretten · Kevin Jon Heller & Lena Trabucco 90

11. Den nukleare dimension af krigen i Ukraine · Cornelia Baciu & Alexander Høgsberg Tetzlaff 100

12. Den militærteknologiske udvikling – et 'tech'-tonisk skifte i dansk forsvarspolitik? · Jens Vesterlund Mathiesen 108

13. Samfundssikkerhed i Danmark – håndteringen af komplekse udfordringer efter Ukrainekrigen · Alexander Høgsberg Tetzlaff 118

14. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik efter freden · Niels Byrjalsen og Kristian Søby Kristensen 128

Forfatterliste 132

Billed- og figurliste 133

Kapitelresuméer

Fra hjernedød til elektrochok? NATO's militære troværdighed og politiske handlerum i lyset af Ruslands invasion af Ukraine

Lise Wiederholt Christensen

Kapitlet undersøger implikationerne af Ruslands invasion af Ukraine for NATO's militære og politiske handlerum. NATO har vist handlekraft og sammenhold, og alliancens militære position er styrket. Samtidig står NATO over for nye politiske udfordringer, og der kan opstå uenigheder om troppetilstedeværelse i de østlige frontlinjestater, om udvidelsespolitikken og om balancen mellem det regionale og det globale. Disse udfordringer er rammesættende for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Tysklands sikkerhedspolitiske *Zeitenwende* – perspektiver og udfordringer for Europa og Danmark

Niels Byrjalsen

Kapitlet undersøger Tysklands sikkerhedspolitiske kursskifte. Med udgangspunkt i den bredspektrede russiske udfordring tilfører den tyske regering langt flere ressourcer til forsvar og sikkerhed og anlægger en ny tilgang, som bryder med Tysklands historiske rolle og selvforståelse. Det tyske nybrud kan få betydning for EU's forsvars- og sikkerhedspolitik, for det transatlantiske forhold og for Europas fremtidige relation til Rusland.

Rigsfællesskabet i et politisk opdelt Arktis – kunstig koma og mellemrigspolitik

Lin Alexandra Mortensgaard

Kapitlet undersøger Ukrainekrigens betydning for Rigsfællesskabet og Arktis. Krigen medfører, at den samarbejdende tilgang til Rusland i Arktis fundamentalt afbrydes af de øvrige arktiske stater og aktører. I Rigsfællesskabet er der umiddelbart enighed om den nye linje. Forsvarspolitisk kan der imidlertid opstå uenigheder mellem Danmark, Grønland og Færøerne, herunder om kompetencefordelingen, beslutningsprocesserne, økonomien og muligheden for at øve og udøve udenrigspolitiske evner.

Kinas reaktioner og rolle efter Ruslands angreb på Ukraine

Bertel Heurlin

Kapitlet undersøger Kinas reaktion og positionering efter Ruslands invasion af Ukraine. Kina har umiddelbart fortsat sit tætte forhold til Rusland, men krigen er ubekvem for den kinesiske ledelse. For Kina er stormagtskonkurrencen med USA afgørende, og det er ikke i kinesisk interesse, at Europa og USA danner fælles front mod Kina og Rusland. Danske beslutningstagere skal forholde sig til et formindsket politisk handlerum, i takt med at de internationale fronter trækkes klarere op.

Rusland i Afrika – implikationer af krigen i Ukraine

Katja Lindskov Jacobsen

Kapitlet undersøger Ukrainekrigens konsekvenser for Ruslands rolle i Afrika – og for den kamp om indflydelse, der foregår på det afrikanske kontinent. Rusland kombinerer synlige og usynlige indflydelsesformer i Afrika, og mange afrikanske stater forsøger at balancere mellem russisk og vestlig støtte. For Danmark og de vestlige allierede kræver den nye situation, at man genovervejer vægtningen af indsatser og operationer i Afrika, samt hvordan man skal imødegå Ruslands indflydelsesstrategier.

Kampen om forsvaret – mellem alliancehensyn og indenrigspolitik

Kristian Søby Kristensen

Kapitlet undersøger rammerne for den kommende politiske kamp om forsvarets udvikling. Dansk forsvarspolitik etableres mellem tvetydige eksterne pres og indenrigspolitiske interesser, som vil trække forsvaret i flere retninger og derfor kræve kompromiser. Den nye situation åbner et policyvindue, der handler om visioner om forsvaret, om prioriteringen af nye kapaciteter og om forskellige måder at organisere forsvaret på.

Konsekvenserne af den russiske krig i Ukraine for afskrækkelsen i Østersøregionen

Maria Mälksoo

Kapitlet undersøger den vestlige afskrækkelse i Østersøregionen. NATO har efter Ruslands invasion af Ukraine øget sin tilstedeværelse i regionen, og der er enighed om behovet for at skabe en mere troværdig afskrækkelse, der går videre end de primært symbolske initiativer, som er blevet lanceret siden 2014. Samtidig skal NATO-landene formulere et nyt politisk mål for den fremtidige relation til Rusland, så sikkerheden i Østersøregionen øges, uden at afskrækkelsen undermineres.

Militære og forsvarsmæssige udfordringer for Danmark efter den russiske invasion af Ukraine

Jens Wenzel Kristoffersen

Kapitlet undersøger de militære og forsvarsmæssige udfordringer, som det danske forsvar står over for efter den russiske invasion af Ukraine. Rusland udgør på grund af sin militære formåen og vilje til at føre krig en trussel for Danmark og dets allierede i Østersøregionen. Det danske forsvar har efter årtier med et globalt fokus og vidtrækkende besparelser på forsvarsområdet betydelige problemer. De skal adresseres politisk og militærfagligt, hvis forsvaret skal kunne løse sine kerneopgaver.

Lovligheden af våbenleverancer til Ukraine i henhold til folkeretten

Kevin Jon Heller og Lena Trabucco

Kapitlet undersøger de folkeretlige aspekter af Danmarks og andre landes våbenleverancer til Ukraine. Spørgsmålet belyses ved fire folkeretlige regimer: *jus ad bellum*, neutralitetsreglerne, den humanitære folkeret og den internationale strafferet. Våbenleverancerne er i strid med neutralitetsreglerne, men Rusland har begrænsede muligheder for lovlige modforanstaltninger. Danmark må dog være opmærksom på problemstillinger, der kan opstå, hvis krigen ændrer karakter.

Den nukleare dimension af krigen i Ukraine

Cornelia Baciu og Alexander Høgsberg Tetzlaff

Kapitlet undersøger den nukleare dimension af Ukrainekrigen og Ruslands konflikt med Vesten. Det russiske styre har brugt atomvåben som et vigtigt kommunikationsværktøj, der har medvirket til at begrænse den vestlige involvering i krigen. Ruslands trusler og aktiviteter underminerer dog samtidig de normer og retlige forpligtelser, som regulerer atomvåbenpolitikken. Situationen skaber et behov for en fornyet debat om sanktionsmulighederne og om Vestens nukleare strategi.

Den militærteknologiske udvikling – et 'tech'-tonisk skifte i dansk forsvarspolitik?

Jens Vesterlund Mathiesen

Kapitlet undersøger, hvorvidt og hvordan Ukrainekrigen forandrer rammerne for den globale militærteknologiske udvikling. Den vigtigste militærteknologiske udvikling skal ikke findes på kamppladsen i Ukraine, men i Vestens reaktioner i form af hidtil usete økonomiske sanktioner rettet mod dual-use-kapaciteter samt techvirksomheders aktive involvering i konflikten. Danmark må i lyset af udviklingen forholde sig til sit begrænsede militærteknologiske handlerum.

Samfundssikkerhed i Danmark – håndteringen af komplekse udfordringer efter Ukrainekrigen

Alexander Høgsberg Tetzlaff

Kapitlet undersøger den bredspektrede russiske udfordring, der spænder fra militære trusler om krig til forsøg på at sprede desinformation og undergrave det liberale demokrati i Danmark og andre vestlige lande. Idéen om samfundssikkerhed, der især har vundet indpas i Norge og Sverige, introduceres og analyseres som en mulig ramme for fremtidens organisering af de forsvars- og beredskabsprocesser, der skal sikre Danmark og gøre det danske samfund robust.

1

Efter freden

Niels Byrjalsen &
Kristian Søby Kristensen

Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 er et skelsættende øjeblik for den europæiske sikkerhedsorden. Krigen destabiliserer den politiske og økonomiske situation i Europa, og den har implikationer for alle aspekter af forsvars- og sikkerhedspolitikken. Denne rapport undersøger, hvad der sker *efter freden.*

Dette skal forstås i dobbelt forstand. For det første kan europæerne ikke længere tage freden for givet – Europa befinder sig nu i en ny sikkerhedspolitisk æra med andre politiske dynamikker og logikker end i de fredelige årtier efter Den Kolde Krigs afslutning. For det andet er det vigtigt allerede nu, selvom krigen fortsat raser, at forholde sig til den videre forsvars- og sikkerhedspolitiske udvikling, efter at der på et tidspunkt kommer en eller anden form for fred i Ukraine. Rapporten giver derfor et fremadskuende analytisk bud på krigens implikationer på tværs af en række områder, der alle er af stor betydning for europæisk og dansk sikkerhed.

For Vesten har krigen allerede haft mærkbare konsekvenser. Det indebærer den omfattende politisk-økonomisk afkobling af Rusland, massiv militær oprustning og refokusering på forsvar og afskrækkelse i NATO's østlige del, omkalfatringen af Tysklands sikkerhedspolitiske rolle i Europa samt Finlands og Sveriges ansøgninger om optagelse i NATO. I Danmark har krigen ledt til et "nationalt kompromis" om sikkerhedspolitikken med større investeringer i forsvar som et centralt element – og senest til afskaffelsen af Danmarks forsvarsforbehold i EU i forlængelse af folkeafstemningen den 1. juni 2022. Situationen har således indtil nu været præget af sammenhold og handlekraft i Europa og i den transatlantiske alliance.

Samtidig skaber krigen grobund for nye skillelinjer og udfordringer, der skal håndteres af Danmark og dets allierede. Mest grundlæggende forværres den konflikt med Rusland, som har været undervejs i halvandet årti. Allerede med præsident Putins tale på sikkerhedskonferencen i München i 2007 og krigen mod Georgien i 2008 iværksatte det russiske styre en mere konfliktpræget udenrigs- og sikkerhedspolitik over for Europa og USA.[1] Konflikten blev kraftigt intensiveret med den russiske hybridkrig i Østukraine og annekteringen af Krim i 2014. Siden da er konfliktniveauet kun vokset, bl.a. på grund af Ruslands involvering i krigen i Syrien – en krig, som udløste den europæiske migrationskrise i 2015 – samt vedvarende kampagner for at underminere demokratiet og den fælles orden i Europa og Nordamerika.[2]

Invasionen af Ukraine er imidlertid ikke bare en intensivering af den langvarige konflikt mellem Rusland og Vesten. Den udgør et decideret opbrud, som påvirker de rammebetingelser, der ligger til grund for forsvars- og sikkerhedspolitikken i Europa og i Danmark. Tre overordnede forandringer er vigtige at hæfte sig ved.

For det første er den fuldbyrdede interstatslige krig tilbage som en realitet i Europa. Rusland er en atommagt med betydelige militære styrker, og Ukraine har en af Europas største og mest slagkraftige hære. Krigen har derfor en helt anden karakter end kampene på Balkan i 1990'erne og den hybride konflikt på Krim og i Østukraine i 2014-2022. Dertil kommer truslen om yderligere russiske angreb i den østlige del af Europa samt risikoen for eskalation til en storkrig mellem Rusland og NATO. Sådanne scenarier er nu fokuspunktet for Vestens trusselsvurderinger og forsvarsplanlægning.

For det andet er en dyb og altomfattende konflikttilstand med Rusland nu udgangspunktet for europæisk og transatlantisk sikkerhedspolitik. Det russiske styre er villigt til at bruge krigens midler i forsøget på at bremse udvidelserne af EU og NATO – og dermed det fælles transatlantiske projekt om at fremme europæisk integration og liberalt demokrati. Vesten kan ikke længere gøre sig forhåbninger om at genskabe en positiv relation til Rusland under dets nuværende styre. For nogle var dette allerede indlysende før invasionen, men i praksis har ønsket om dialog, samarbejde og handel med Rusland hidtil styret megen vestlig politik. Dette har nu lange udsigter, og en forbedring kan på ingen måde tages for givet, når der på et tidspunkt sker et magtskifte i Rusland.[3]

For det tredje gør krigen det tydeligt, at sikkerhedspolitikkens logik aktuelt vejer tungere end økonomiske rationaler i Europa. Det ses bl.a. i de europæiske staters bestræbelser på at gøre sig uafhængige af russisk energi, tydeligst eksemplificeret med aflysningen af Nord Stream 2, og i europæiske virksomheders tilslutning til det stadig hårdere sanktionsregime over for Rusland. Dette resulterer samtidig i mindre politisk opmærksomhed på andre kritiske dagsordener som fx grøn omstilling, migration, den globale teknologikonkurrence og velfærdsstatens langsigtede holdbarhed. Det forbliver et åbent spørgsmål, om det nye sikkerhedspolitiske fokus er udtryk for en midlertidig kriselogik, eller om reaktionen på Ukrainekrigen varsler et egentligt paradigmeskifte i Vestens prioriteringer og politisk-økonomiske relationer med autokratiske styrer.

For et land med Danmarks geografiske placering og institutionelle indlejringer er forandringerne af monumental betydning. Udfordringen ligger ikke kun i – sammen med allierede og partnere – at håndtere Ukrainekrigens skadevirkninger og den akutte russiske trussel, ikke mindst i Østersøregionen. Den ligger også i at håndtere de uenigheder, som kan opstå nationalt og internationalt, bl.a. om bidragene til Ukraines fortsatte kamp, udmøntningen af nye forsvarsinvesteringer, prioriteringen af fortsatte problemstillinger uden for Europa, NATO's fremtidige relation til Rusland samt den videre udvikling af EU's forsvars- og sikkerhedspolitik. Denne dobbelte udfordring er omdrejningspunktet for rapportens analyser.

Rapportens form og formål

Med den nye sikkerhedspolitiske situation i Europa er der i den kommende tid et stort behov for at forstå forandringernes betydning og for at debattere, hvordan dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik bør tilpasses og udvikles. Rapportens formål er at bidrage til disse vigtige opgaver ved at levere en række forskningsbaserede og originale analyser, der på centrale områder undersøger implikationerne af Ukrainekrigen og de internationale reaktioner, som krigen har affødt. Samlet set giver rapporten et omfattende og nyt perspektiv på krigens konsekvenser for europæisk og dansk sikkerhed.

Rapporten er resultatet af et bredt og tværfagligt samarbejde. De tolv analytiske kapitler er skrevet af forskere og analytikere fra Center for Militære Studier ved Københavns Universitet med politologiske, juridiske og militærfaglige profiler. Kapitlerne tager udgangspunkt i forfatternes forskning og praksiserfaringer. De analyserer områder og problemstillinger, hvor politiske udfordringer aktualiseres eller helt må gentænkes på grund af Ukrainekrigen og den russiske trussel mod Europas sikkerhedsorden. Det gælder NATO, Tysklands rolle i Europa, udviklingen i Arktis, Kinas positionering, sikkerhed i Afrika, den forsvarspolitiske kamp i Danmark, afskrækkelse i Østersøregionen, forsvarets militære udfordringer, folkeretlige aspekter af våbenleverancer til Ukraine, krigens nukleare dimension, militærteknologiske forandringer og spørgsmålet om samfundssikkerhed. Alle kapitlerne forholder sig på de respektive områder til implikationerne af Ukrainekrigen

og den bredere russiske udfordring. Derudover gør alle forfatterne – på baggrund af de enkelte analyser – sig overvejelser om konsekvenserne for Danmark og danske beslutningstagere.

Analyserne trækker på forudgående research, herunder både interviews, feltarbejde og desk studies, men er udarbejdet i perioden marts-maj 2022 med henblik på at kunne bidrage med et rettidigt, opdateret og nyttigt vidensgrundlag for de igangværende og kommende debatter om dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Rapporten er dermed en trædesten, både for mere dybdegående undersøgelser af den nye situations implikationer for Danmark og for de politiske og strategiske diskussioner, bl.a. i relation til det kommende forsvarlig.

Europæisk og dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i lyset af Ukrainekrigen

Rapporten består af to dele. Kapitel 2-6 har fokus på forskellige geografiske områder og strategiske relationer, som på forskellig vis vedrører europæisk og global sikkerhed. Kapitel 7-13 belyser en række problemstillinger og spørgsmål, der kredser omkring krig, forsvar og afskrækkelse.

Rapportens første del indikerer, at den sikkerhedspolitiske udvikling har stor betydning for de interne politiske dynamikker i Europa og på tværs af Atlanten. Både i NATO og i EU er Ukrainekrigen katalysator for forstærket samarbejde og nye initiativer. Dette kan imidlertid også lede til nye stridspunkter. Det gælder, som Lise Wiederholt Christensen påpeger, fx i relation til NATO's fremtidige militære tilstedeværelse i de østlige frontlinjestater (kapitel 2). Niels Byrjalsen fremhæver ligeledes risikoen for nye europæiske og transatlantiske uenigheder, når Tyskland skal finde sig til rette i dets nye sikkerhedspolitiske rolle (kapitel 3).

Forandrede politiske dynamikker blandt de vestlige lande er også i spil, når man ser på Ukrainekrigens betydning for udviklingen i andre strategisk vigtige regioner. I Arktis bliver konflikttilstanden mellem Rusland og de øvrige arktiske stater mere entydig, men det er ifølge Lin Mortensgaard ikke givet, at den sikkerhedspolitiske enighed kan omsættes til forsvarspolitisk fodslag internt i Rigsfællesskabet (kapitel 4). I Asien er krigen umiddelbart ikke i Kinas interesse, men Bertel Heurlin understreger, at udviklingen alligevel kan øge konfliktniveauet i den globale stormagtskonkurrence – og dermed formindske handlerummet for småstater som Danmark (kapitel 5). I Afrika skal de transatlantiske allierede nu, som Katja Lindskov Jacobsen viser, manøvrere i et endnu mere komplekst miljø, hvor Rusland kombinerer dets synlige og usynlige tilstedeværelse i kampen om indflydelse i afrikanske stater (kapitel 6).

Rapportens anden del beskæftiger sig med den vestlige militære og forsvarspolitiske reaktion på Ukrainekrigen – både hidtil og fremadrettet – herunder ikke mindst Danmarks respons. Spørgsmålet om, hvordan man skal forholde sig til krig i Europa, endda en traditionel, interstatslig krig, er nu i toppen af den militære og politiske dagsorden. Kristian Søby Kristensen pointerer, at dansk forsvarspolitik konstitueres mellem eksterne pres og indenrigspolitiske interesser, og at den nye situation, hvor danske allierede ønsker mere på alle fronter, åbner et policyvindue, der gør det muligt for Danmark at sammensætte en ny forsvarspolitisk retning (kapitel 7). En åbenlys mulighed er i højere grad at samle det forsvarsmæssige fokus på Østersøregionen. Maria Mälksoo viser, at NATO står over for en vanskelig balancegang i regionen, hvor man både skal opbygge troværdig afskrækkelse og samtidig skabe langsigtede muligheder for en bedre relation til Rusland – og dermed større sikkerhed for bl.a. de baltiske lande og Danmark (kapitel 8). Jens Wenzel Kristoffersen betoner den russiske militære trussel i Østersøregionen, ikke mindst i lyset af det russiske styres vilje til at bruge militær magt i Ukraine, og argumenterer for, at Danmark står over for store udfordringer med hensyn til at skabe et forsvar, der kan leve op til de politiske målsætninger (kapitel 9).

Ukrainekrigen viser samtidig, at rammerne for den internationale og den danske forsvarspolitiske diskussion hurtigt kan ændre sig. Kevin Jon Heller og Lena Trabucco stiller skarpt på de folkeretlige aspekter og udfordringer i forbindelse med våbenleverancer til Ukraine (kapitel 10). Cornelia Baciu og Alexander Høgsberg Tetzlaff undersøger krigens betydning for det sæt af normer og forpligtelser, der regulerer atomvåbenpolitikken, samt betydningen for de transatlantiske debatter om nuklear afskrækkelse og strategi (kapitel 11). Jens Vesterlund Mathiesen analyserer krigen fra en militærteknologisk vinkel og finder, at de vigtigste forandringer ikke sker på slagmarken, men snarere i Vestens reaktion (kapitel 12). Endelig ser Alexander Tetzlaff den russiske udfordring i et bredere perspektiv, hvor truslen om krig kun er ét element i et større trussels- og risikobillede, og hvor idéen om samfundssikkerhed derfor er et vigtigt

omdrejningspunkt for den forsvarspolitiske debat (kapitel 13).

Rapportens inddeling i to overordnede dele er et nyttigt pejlemærke at orientere sig efter, men det er samtidig vigtigt at være opmærksom på, at der er synergier mellem de to dele og mellem de enkelte kapitler. Fx fremhæver kapitel 8, hvordan Ruslands invasion af Ukraine forskubber de politiske og militære diskussioner om afskrækkelse – og dermed rejser nye spørgsmål om dansk forsvarspolitik (kapitel 7) og indretningen af det danske forsvar (kapitel 9) samt om Europas fremtidige sikkerhedspolitiske relation til Rusland (bl.a. kapitel 3 og 11). Tilsvarende viser kapitlerne om Kina (kapitel 5), Afrika (kapitel 6) og den militærteknologiske udvikling (kapitel 12), hvordan det nye storpolitiske spil om magt og indflydelse i lyset af Ukrainekrigen kan blive endnu vanskeligere at agere i for europæiske og danske aktører. Det kan således være meget gavnligt at læse rapporten i sin helhed. De analytiske kapitler er imidlertid også selvstændige bidrag, og som læser kan man derfor også vælge at dykke ned i de temaer, der har størst interesse.

Som helhed bidrager rapporten til den afgørende debat om, hvad Ukrainekrigen i 2022 betyder for europæisk og dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. På baggrund af analyserne i de foregående kapitler opridser kapitel 14 derfor en række tværgående konklusioner og giver et bud på nye konfliktlinjer og opmærksomhedspunkter, som danske beslutningstagere og den danske offentlighed bør have for øje *efter freden*.

1 Ronald Asmus, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West* (New York: St. Martin's Press, 2010).

2 Mikkel V. Rasmussen et al., "Ukrainekrisen og forandringen af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik", CMS Rapport, Center for Militære Studier, 2014, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/ukrainekrisen-og-forandringen-af-dansk-forsvars--og-sikkerhedspolitik/; Henrik Ø. Breitenbauch et al., "Orden og afskrækkelse: Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", CMS Rapport, Center for Militære Studier, 2017, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/orden-og-afskraekkelse/.

3 Ivan Krastev og Gleb Pavlovsky, "The arrival of post-Putin Russia", ECFR policy brief, European Council on Foreign Relations, 1. marts 2018, https://ecfr.eu/publication/the_arrival_of_post_putin_russia/; Brian D. Taylor, "The Power Struggle After Putin: Russia's Inevitable Succession Crisis", *Foreign Affairs*, 26. april 2022, https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2022-04-26/power-struggle-after-putin.

Del 1

Europæisk og global sikkerhed

2

Fra hjernedød til elektrochok?

NATO's militære troværdighed og politiske handlerum i lyset af Ruslands invasion af Ukraine

Lise Wiederholt Christensen

I 2019 erklærede Frankrigs præsident, Emmanuel Macron, NATO-alliancen for "hjernedød". Han henviste til den franske frustration over alliancens manglende strategiske retning og politiske sammenhold.[1] Forud for NATO's ekstraordinære topmøde den 24. marts 2022 om Ruslands invasion af Ukraine samlede Macron op på denne frustration ved at konkludere, at "Rusland netop har givet NATO et elektrochok", der kan give alliancen "fornyet strategisk afklaring".[2] Invasionen har da også fået flere sikkerhedspolitiske iagttagere til at påpege, at alliancen står samlet som aldrig før, og at NATO-samarbejdet nu kan blive revitaliseret.[3] Uagtet denne optimisme stiller Ruslands krig i Ukraine NATO over for en række strategiske udfordringer. Spørgsmålet er, hvorvidt sammenholdet kan bevares, når konkrete sikkerhedspolitiske kompromiser skal indgås.

Dette kapitel undersøger, hvordan NATO forvalter sin rolle i et forandret sikkerhedspolitisk miljø, og hvilke implikationer invasionen har for NATO's militære såvel som politiske dispositioner. Kapitlet finder, at invasionen på den ene side illustrerer alliancens evne til at aktivere sit kollektive forsvar hurtigt og i fællesskab. På den anden side tydeliggør invasionen, at en multipolær verdensorden med Rusland og Kina som stormagter sætter nye politiske rammebetingelser for NATO.

Indledningsvis giver kapitlet en kort introduktion til relationen mellem NATO og Rusland siden Den Kolde Krigs afslutning. Dernæst skitseres NATO's foreløbige reaktion på den russiske invasion af Ukraine. På denne baggrund analyseres NATO's ændrede militære og politiske handlerum i lyset af invasionen. Afslutningsvis diskuteres, hvordan nye prioriteter og potentielle konfliktlinjer i NATO påvirker dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

NATO-Rusland-relationen: fra konstruktivt samarbejde til militær trussel

Umiddelbart efter Den Kolde Krigs afslutning var forholdet mellem NATO og Rusland præget af optimisme og et fælles ønske om samarbejde. I 1997 underskrev parterne en sikkerheds- og samarbejdsaftale – the Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation – der skulle fungere som trædesten for et konstruktivt naboskab forankret i et stabilt, fredeligt og samlet Europa. Samarbejdsaftalen forpligtede begge parter til at respektere staternes suverænitet, uafhængighed og retten til selv at vælge egne sikkerhedsgarantier. Som led i parternes tilnærmelser etablerede Rusland en diplomatisk mission til NATO i 1998, og NATO oprettede et politisk og militært forbindelseskontor i Moskva i 2002. Samme år blev NATO-Rusland Rådet dannet med det formål at facilitere samarbejdet, bl.a. om terrorbekæmpelse, ikkespredningsaftaler og våbenkontrol.[4]

Siden da er samarbejdet dog gradvist blevet reduceret til et minimum. Samtlige af de tværgående samarbejdsinitiativer er blevet suspenderet eller i betydelig grad begrænset.[5] Det er resultatet af en række begivenheder, der har forårsaget politisk mistillid og voksende militære spændinger, bl.a. NATO's udvidelse mod øst op gennem 2000'erne, alliancens løfte om medlemskab til Ukraine og Georgien i 2008, den russiske invasion af Georgien samme år, NATO's mission i Libyen i 2011, Ruslands annektering af Krim i 2014, russisk indblanding i det amerikanske præsidentvalg i 2016 og Ruslands støtte til den belarusiske præsident Aleksandr Lukasjenkos undertrykkelse af demokratiske kræfter i 2021. Den russiske annektering af Krim blev det afgørende vendepunkt. Rusland er gået fra at være en partner til at være en fjende for NATO. Alle forsøg på at forbedre relationen er mislykkedes, og den er i dag fuldstændig dysfunktionel.

Som reaktion har NATO vendt blikket mod det kollektive forsvar i Europa efter årtiers fokus på stabiliseringsindsatser og terrorbekæmpelse uden for alliancens geografiske område.[6] NATO har iværksat omfattende reformer, der skal gøre alliancen i stand til at reagere hurtigt og i fælles front. Som led heri har NATO moderniseret sin militære kommandostruktur for hurtigere at kunne reagere i både krise- og krigssituationer. Samtidig har alliancen øget sin evne til at mobilisere forstærkningsstyrker på tværs af Atlanten, indført kortere beredskabstider samt udvidet den logistiske understøttelse og mobilitet på tværs af alliancens grænser i Europa. Denne oprustning og omkalfatring af alliancens virke i Europa betragtes af NATO som en militær succes.[7] Rusland betragter derimod NATO's tiltag som aggressive og som udtryk for en manglende anerkendelse af Ruslands sikkerhedspolitiske interesser.[8]

NATO's foreløbige reaktion på Ruslands invasion af Ukraine

Da Rusland påbegyndte sin militære invasion af Ukraine, påkaldte samtlige af NATO's østlige allierede – Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet, Bulgarien, Rumænien

og Slovakiet – sig artikel 4 under Den Nordatlantiske Traktat.[9] Artiklen giver mulighed for, at allierede kan indkalde og konsultere Det Nordatlantiske Råd (NATO's øverste politiske organ), hvis de vurderer, at deres territoriale integritet, politiske uafhængighed eller sikkerhed er truet.

NATO aktiverede samtlige af alliancens forsvarsplaner for Europa, herunder forsvarsplanen, der omfatter dansk område, Østersøen og Baltikum. Det medførte, at over 100.000 styrker på tværs af alliancen blev sat i højere beredskab, at USA sendte forstærkningsstyrker til Europa, og at beslutningskompetencen for NATO's øverste militære chef i Europa (SACEUR) blev styrket. Ydermere blev 40.000 NATO-styrker fra NATO Response Force udstationeret i den østlige del af alliancen, og NATO's operationsdygtige brandkorps, Very High Readiness Joint Task Force, blev også mobiliseret.[10] Desuden besluttede alliancen at fordoble antallet af multinationale kampgrupper som supplement til alliancens Enhanced Forward Presence-operation (eFP), så der nu ud over Baltikum og Polen også skal være kampgrupper i Bulgarien, Ungarn, Rumænien og Slovakiet. Kortet på figur 1 giver et overblik over NATO's militære tilstedeværelse i den østlige del af alliancen.[11]

NATO's generalsekretær Jens Stoltenberg har indikeret, at alliancen vil gentænke sin kollektive afskrækkelses- og forsvarspositur. Ifølge Stoltenberg vil det indebære flere tropper i den østlige del af alliancen i højere beredskab, et styrket luft- og missilforsvarssystem, flere hangarskibsgrupper, ubåde og krigsskibe samt et yderligere fokus på de allieredes cyber- og rumkapaciteter.[12] NATO vil med andre ord accelerere den kurs, der blev sat i 2014, med udtalt fokus på militær oprustning i Europa.

Et forandret sikkerhedspolitisk miljø: langsigtede implikationer for NATO

Når man ser nærmere på de implikationer, som invasionen af Ukraine kan få for NATO's virke, er det nyttigt at skelne mellem to væsentlige dimensioner med hver sin logik, alliancens henholdsvis militære og politiske handlerum. Det følgende afsnit vil belyse, hvordan alliancens militære handlerum fremstår styrket i lyset af Ruslands invasion, mens det politiske handlerum fremstår indsnævret som konsekvens af den voksende stormagtskonkurrence, der udspiller sig i kulissen af invasionen.

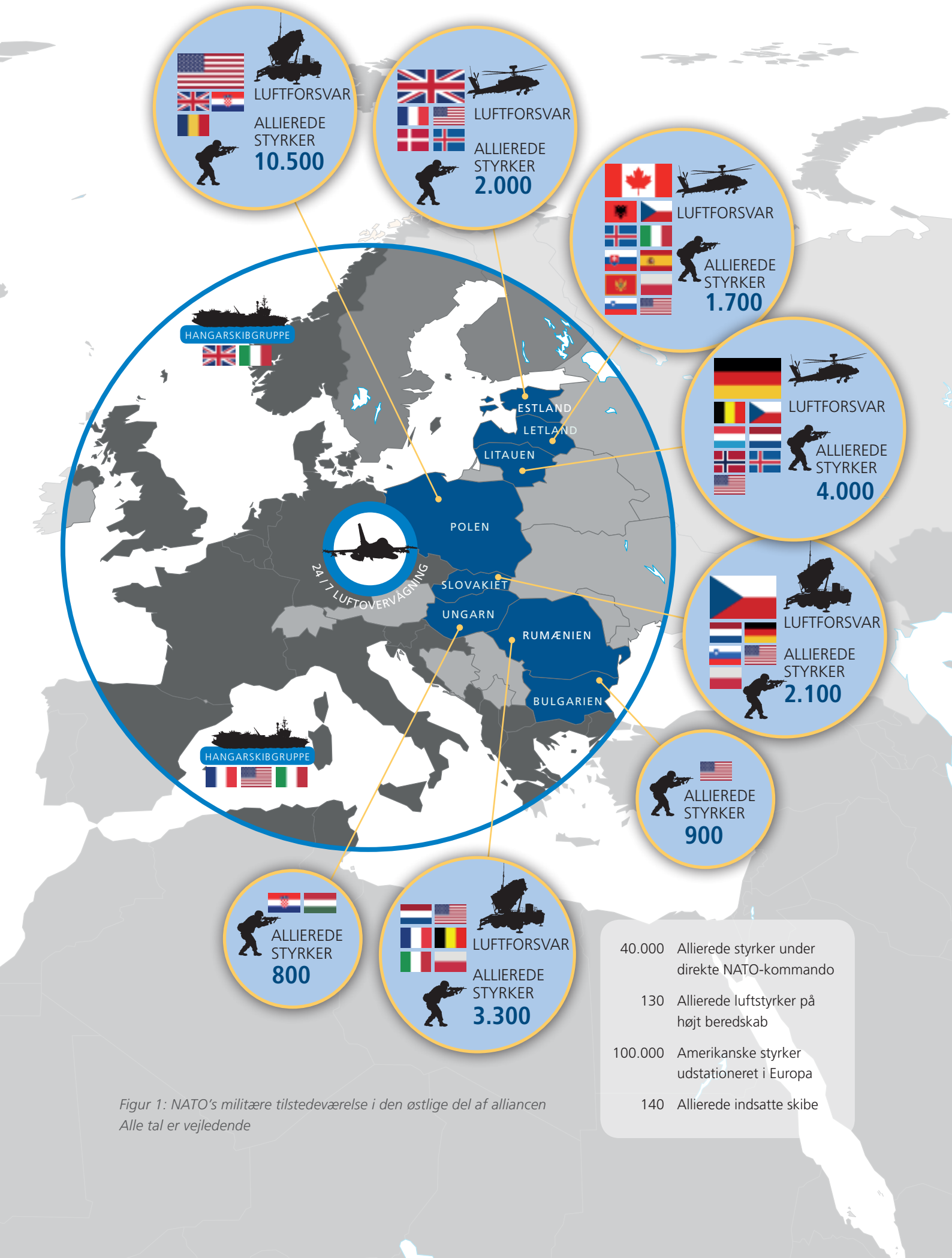
NATO's militære handlerum

Hensigten med NATO's resolutte reaktion er at afskrække Rusland fra at forsøge at invadere et NATO-medlemsland samt at udvise solidaritet og understrege NATO-medlemmernes gensidige forpligtelser. Dette er umiddelbart lykkedes, på trods af at både solidariteten og afskrækkelsens troværdighed forud for krigen var ganske omdiskuteret og delvist betvivlet internt i alliancen og af iagttagere.[13] Sammenholdet og enigheden om massiv militær afskrækkelse over for Rusland vil sandsynligvis give anledning til en fortsat (og højere) prioritering af netop de elementer, som viste sig effektive i dagene omkring invasionens start: NATO's hurtige reaktionsstyrke, skalerbare beredskabsplaner og evnen til at træffe hurtige beslutninger. Det vil i givet fald betyde, at alliancens øvrige kerneopgaver som krisestyring og kooperativ sikkerhed – der hidtil har været prioriteret på lige fod med kollektivt forsvar – fremover vil være underordnede opgaver, der skal understøtte det kollektive forsvar.

NATO's kollektive forsvar baserer sig på alliancens konventionelle og nukleare forsvars- og afskrækkelsesstruktur, der sammensættes på baggrund af trusselsniveauet og den geopolitiske situation. Invasionen af Ukraine har ændret den geopolitiske situation i Europa fundamentalt, og NATO's stats- og regeringschefer fastslog efter det ekstraordinære topmøde i marts, at "Ruslands aggression mod Ukraine er den alvorligste trussel mod den euro-atlantiske sikkerhed i årtier".[14]

To centrale forhold vil forventeligt dimensionere gentænkningen af alliancens afskrækkelses- og forsvarsprofil. Først og fremmest har det russiske styre udvist vilje til at anvende militære midler mod et suverænt, uafhængigt europæisk land. Invasionens omfang og karakter vil grundlæggende ændre den måde, hvorpå NATO vurderer truslen fra Rusland mod alliancen. Det er derfor også muligt, at alliancen vil skrue på sit såkaldte "ambitionsniveau" *(level of ambition)*, der sætter rammerne for, hvor mange operationer alliancen skal kunne gennemføre på samme tid. I øjeblikket er niveauet to store operationer og seks mindre operationer.[15] Hvis niveauet opjusteres, vil der blive stillet større krav til de allieredes militære kapaciteter, personel og trænings- og øvelsesaktiviteter. Det vil også kræve en større kommando- og styrkestruktur med flere hovedkvarterer og NATO-baser.

Dertil kommer, at Belarus og (dele af) Ukraine, afhængigt af krigens udfald, potentielt kan blive russisk-do-



Figur 1: NATO's militære tilstedeværelse i den østlige del af alliancen
Alle tal er vejledende

minerede områder, der kan fungere som opmarchområde for russiske tropper. Det vil *de facto* medføre en betydelig forlængelse af den direkte grænselinje mellem NATO-medlemslande på den ene side og Rusland og dets vasalstater på den anden side.[16] En sådan situation vil kræve en gentænkning af alliancens forsvarsplaner, herunder hvorvidt alliancen skal have en permanent troppetilstedeværelse i den østlige del af alliancen – hvilket man ikke tidligere har kunnet nå til enighed om.

Det nye trusselsbillede medfører, at NATO øger sin konventionelle styrke i de kommende år. Flere allierede, herunder Danmark, har meddelt, at de opruster militært i lyset af invasionen.[17] Alliancens militære handlerum kan dermed vise sig at blive udvidet.

Hvordan NATO vil forvalte sit nye militære handlerum, og hvorvidt der er enighed blandt de allierede om de militære prioriteringer, er nogle af de vigtigste spørgsmål, som alliancen skal adressere i de kommende år. Det kan vise sig vanskeligt at opnå enighed om de langsigtede prioriteringer i en situation, hvor den europæiske sikkerhedsstruktur er i opbrud, og særlige geopolitiske interesser påvirker de allieredes kompromisvilje.

Et af de punkter, som tidligere har skabt stor intern uenighed, er behovet for permanent tilstedeværelse af konventionelle NATO-styrker i den østlige del af alliancen. Permanent udstationering af substantielle NATO-styrker i øst er kontroversielt, da det vil være i strid med NATO og Ruslands fælleserklæring fra 1997. Hidtil har det været magtpåliggende for flere vesteuropæiske allierede, herunder særligt Tyskland, at der var en form for rotationsprincip for udstationerede NATO-styrker i øst, og at tilstedeværelsen var af defensiv karakter, så NATO signalerede villighed til også at søge den diplomatiske dialog med Rusland. Selvom de allierede er enige om, at Rusland ikke overholder sin del af samarbejdsaftalen, vil permanente NATO-styrker i øst kunne tolkes som et grundlæggende opgør med aftalen fra NATO's side.

Spørgsmålet er, om de allierede kan blive enige om at tage dette skridt – og i så fald hvordan rammerne for en permanent tilstedeværelse skal sammensættes. Den estiske topembedsmand Jonathan Vseviov udtalte forud for NATO's ekstraordinære topmøde i marts 2022, at det var på tide, at NATO "bevægede sig væk fra den 'snubletråds'-baserede afskrækkelse [i øst] til en fremadlænende forsvarsbaseret afskrækkelse".[18] Ønsket er med andre ord en markant større og permanent troppetilstedeværelse, der selvstændigt kan afskrække og forsvare *(deterrence by denial)*. Stoltenberg har ligeledes indikeret, at det nuværende snubletrådskoncept i øst skal erstattes af et forsvarsbaseret afskrækkelseskoncept.[19] Den amerikanske forsvarsminister Lloyd Austin understregede dog i en senatshøring, at der endnu ikke er truffet beslutning om permanente baser eller yderligere rotationsstyrker.[20] NATO-topmødet i Madrid i juni 2022 vil indikere, hvordan alliancen fremover vil tilrettelægge sin afskrækkelse, herunder hvor omfattende (særligt i forhold til antal amerikanske styrker) og hvor permanent en østlig militær tilstedeværelse NATO-landene kan enes om.

Ud over spørgsmålet om permanente styrker i øst vil NATO's konventionelle oprustning langt hen ad vejen være et spørgsmål om at gøre mere af det, som alliancen har gjort siden 2014, herunder have flere styrker på højt beredskab, flere omfattende øvelser og flere afskrækkelses- og forsvarsmissioner inden for alliancens territorium. Derudover vil et stærkere samarbejde på efterretningsområdet formodentlig blive iværksat, ligesom der vil være et øget fokus på allieredes samfundsrobusthed, bl.a. i form af bedre cyberforsvar og imødegåelse af desinformations- og påvirkningskampagner.

NATO's nukleare politik i lyset af invasionen af Ukraine

Situationen er anderledes, når det kommer til NATO's nukleare dimension. NATO's besiddelse af atomvåben har i mange år været både politisk sensitivt og næsten fraværende i forståelsen af alliancens samlede afskrækkelsesprofil, da der ikke har været politisk interesse i at fremhæve dette mere end højst nødvendigt. De seneste års sikkerhedspolitiske spændinger mellem NATO og Rusland, og til dels Kina, har dog medført en vis forandring. Det er bl.a. kommet til udtryk, ved at NATO i stigende grad har italesat sin nukleare kapacitet offentligt og arbejdet på at styrke samspillet mellem alliancens nukleare og konventionelle dimensioner.[21]

I lyset af begivenhederne i Ukraine kan der være især østlige allierede, som vil fremme denne bevægelse yderligere – og måske endda efterspørge en mere fundamental revurdering af NATO's nukleare politik, herunder med et ønske om, at nukleare kapaciteter indgår som et mere integreret element i den samlede afskrækkelses- og forsvarsprofil. Den polske vicepremierminister, Jarosław Kaczyński, har fx udtalt, at

det "grundlæggende giver mening at udvide NATO's nukleare fordeling til den østlige flanke".[22] En udstationering af amerikanske atomvåben i Polen ville være en markant justering af alliancens nukleare profil, da disse våben hidtil udelukkende har været placeret i Vest- og Sydeuropa (Tyskland, Nederlandene, Belgien, Italien og Tyrkiet).[23] Omvendt vil der formodentlig være allierede, herunder flere vesteuropæiske allierede, der kan have interesse i, at NATO på længere sigt påtager sig en mere aktiv rolle med hensyn til at fremme arbejdet med et fornyet våbenkontrolregime, nuklear nedrustning og tillidsgenopbyggende foranstaltninger. Det kan risikere at efterlade en snæver kompromiszone og således et smalt felt af muligheder for, hvordan NATO's rolle skal se ud på det nukleare område.

Politiske implikationer: NATO i en multipolær verdensorden

NATO's militære respons på Ruslands invasion af Ukraine har umiddelbart styrket alliancens militære troværdighed. Mere kompliceret forholder det sig med NATO's politiske dimension. NATO fremstår på den ene side styrket i sit politiske sammenhold i kraft af den hurtige og resolutte reaktion. På den anden side har invasionen blotlagt et NATO, der politisk set er "trængt i defensiven" for første gang siden Den Kolde Krig. Denne situation har været undervejs i en årrække som resultat af den voksende stormagtskonkurrence mellem USA, Rusland og Kina. Udviklingen udfordrer og indsnævrer NATO's politiske handlerum.[24] Under amerikansk unipolaritet var der få eksterne begrænsninger af NATO's handlerum. Nu er NATO i højere grad end tidligere nødt til at agere i forhold til både Ruslands og Kinas geopolitiske interesser.

Ruslands omfattende brug af militær magt accentuerer denne udvikling. Det er foreløbigt kommet til udtryk gennem en form for nervøsitet i NATO, idet de allierede ikke har kendt det russiske styres "usynlige grænse" for, hvornår man opfatter NATO som direkte involveret i krigen. Dette blev næsten bogstaveligt, da USA's udenrigsminister Blinken under et besøg i Polen kørte til den ukrainske grænse, men bevidst holdt sig på den polske side. Ved det efterfølgende besøg i Moldova understregede Blinken, at "samtidig med alt det, vi gør for Ukraine, har præsidenten [Biden] også et ansvar for ikke har få os draget ind i en direkte konflikt, en direkte krig, med Rusland, en nuklear magt, og risikere en krig, der ikke kun omfatter Ukraine, men det øvrige Europa".[25] Få dage efter fulgte den amerikanske efterretningschef Avril Haines op ved at slå fast, at den nuværende situation er enestående svær, da "vi naturligvis bidrager med en enorm mængde støtte til ukrainerne, […] men på samme tid prøver vi at undgå at eskalere konflikten til en fuldskala NATO/USA-krig med Rusland."[26]

Det amerikanske engagement i forhold til krigen har hidtil været i konstant bevægelse. Det amerikanskledede møde på Ramstein-basen i Tyskland den 26. april 2022 opfattes fx som et vendepunkt for USA's engagement i forhold til krigen, da man nu lagde op til en tæt koordineret indsats vedrørende yderligere militær støtte til Ukraine. Bemærkelsesværdigt er det også, at initiativet foregik i en koalitionsramme og ikke i en NATO-ramme med partnere – om end 30 af de 40 deltagende lande var NATO-medlemmer. Ligeledes har NATO's generalsekretær understreget, at våbenleverancer til Ukraine ikke foregår i en NATO-ramme, men derimod er leverancer fra enkelte medlemslande, samt at der ikke er NATO-styrker i Ukraine.[27] Der er med andre ord en geopolitisk situation, hvor både USA og NATO må agere i forhold til modparternes geostrategiske interesser, herunder altså Ruslands, og løbende justere den politiske signalgivning.

Krigen kan også få andre politiske implikationer for NATO. Eksempelvis er det ikke utænkeligt, at NATO kan føle sig nødsaget til at revidere sin politiske linje om alliancens "åben-dør"-politik over for nye medlemmer. NATO's medlemsskabspolitik har hidtil været, at ethvert europæisk land kan søge om optagelse i NATO, og at NATO i så fald afgør, om det vil iværksætte en optagelsesproces og i sidste ende optage landet som nyt medlem. Den amerikanske NATO-ambassadør, Julianne Smith, har da også slået fast, at Ruslands invasion ikke kan ændre ved denne politik.[28] Hvorvidt denne tilgang kan opretholdes på længere sigt – i hvert fald som praktisk realitet – er ikke desto mindre et åbent spørgsmål, dels fordi den voksende stormagtskonkurrence fastsætter nye og mere begrænsende rammer for NATO's politiske prioriteter i det østlige Europa, dels fordi allierede kan have vidt forskellig politisk appetit på yderligere NATO-udvidelser, der risikerer at fremprovokere en reaktion fra Rusland, og potentielt også fra Kina. NATO har i øjeblikket tre aspirantlande – Bosnien-Hercegovina, Georgien og Ukraine – hvor Rusland og delvist Kina har betydelige geopolitiske og økonomiske

interesser. Et kommende medlemskab til Finland og Sverige er derfor et vigtigt politisk signal for NATO i lyset af Ruslands invasion. Tyrkiets umiddelbare modstand mod optagelsen af Finland og Sverige er et eksempel på, hvor politisk spørgsmålet om optagelse af nye medlemmer kan blive, også selvom det – som i tilfældet med Finland og Sverige – er lande, der i forvejen er meget nære NATO-partnere og som i årevis har været omtalt som *de facto* medlemmer internt i alliancen.

En regional-global balance

Selvom Ukrainekrigen har NATO's altoverskyggende opmærksomhed i øjeblikket, vil en ny "hverdag" indfinde sig, og andre udfordringer vil samtidig trænge sig på. Men disse udfordringer vil alle blive set gennem en anden prisme end før Ruslands invasion af Ukraine.

Den væsentligste af de udfordringer er Kinas voksende magt og sikkerhedspolitiske indflydelse regionalt og globalt. NATO har i de seneste år intensiveret sit fokus på Kina.[29] Kinas tvetydige position i forhold til den aktuelle krig i Ukraine vil sandsynligvis blot skærpe NATO's fokus på Kina og på den kinesisk-russiske relation (se også kapitel 5). Dertil kommer, at USA fortsat ser Kina som sin primære strategiske konkurrent.[30] NATO vil således igen blive konfronteret med afgørende spørgsmål om prioriteringen af alliancens strategiske vægt regionalt og globalt. Hvordan prioriteres det kollektive forsvar i Europa i relation til den strategiske konkurrence med Kina?

Den nye geopolitiske virkelighed i Europa skærper de dilemmaer, som er forbundet med at finde denne balance. Det handler grundlæggende om det fortsatte amerikanske engagement i Europa. I den aktuelle konflikt har USA påtaget sig en central rolle, bl.a. med hensyn til at forstærke de europæiske allierede, og præsident Biden har udtrykt fuld opbakning til alliancens musketered. USA vil dog samtidig forvente – måske endda i højere grad end tidligere – at Europa fremover løfter en større del af den sikkerhedspolitiske byrde i Europa og dermed giver USA mulighed for at kunne prioritere sin tilstedeværelse i Asien. Det kan gøre "arbejdsdelingen" mellem USA og Europa langt mere udtalt end tidligere, hvilket stiller nye krav til Europa og til europæisk forsvarssamarbejde.

Magtforholdet internt i alliancen med et mere kapabelt og måske også mere selvbevidst Europa – herunder et Tyskland, der er trådt ud af dets historiske skygge, og et Frankrig, der ser øgede muligheder for at styrke den europæiske autonomi – kan ligeledes få stor betydning for, hvordan alliancen fremover kan positionere sig i en multipolær verdensorden. Afgørende er det, om sammenholdet på tværs af alliancen kan opretholdes, hvis trusselsopfattelserne bliver mere divergerende – bl.a. mellem Europa og USA, men også internt i Europa, hvor de østlige allierede udelukkende har fokus på Rusland, mens Sydeuropa fortsat vil fremhæve udfordringer fra terrorisme og ustabilitet i Mellemøsten og Nordafrika. Selvom der i øjeblikket er et stærkt sammenhold i forbindelse med afskrækkelsen af Rusland, kan der opstå sprækker i fællesskabet fremover.

Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i NATO

Invasionen af Ukraine har fungeret som en fremkaldervæske, der tydeliggør, hvordan flere grundlæggende militære og politiske forhold i NATO er under forandring. For Danmark udgør NATO en afgørende ramme for forsvars- og sikkerhedspolitikken, og danske beslutningstagere er derfor nødt til at forholde sig til forandringerne – og de spørgsmål og mulige uenigheder – som tegner sig i alliancen.

NATO's fokus på kollektivt forsvar af Europa og den militære oprustning vil i mange år frem være den overordnede rammebetingelse for Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik. Den danske udmelding den 6. marts 2022 om en udvidelse af forsvarsbudgettet til 2 pct. af BNP i 2033 er et første eksempel på, at der sker en dansk tilpasning til NATO's politik. Desuden vil alliancens intensiverede fokus på oprustning og robuste afskrækkelses- og forsvarsplaner få betydning for det danske nærområde, Østersøen og Arktis. Danmarks placering, herunder også i form af Rigsfællesskabets geografi, indebærer en vigtig rolle i mange af NATO's aktiviteter. Det betyder, at NATO's militære krav til det danske forsvar vil vokse, samtidig med at de politiske forventninger vil stige. Dette kan bl.a. komme til udtryk i en forventning om, at Danmark påtager sig flere ledende roller i nærområdet – fx i forhold til øvelsesaktivitet i Arktis eller fremtidige afskrækkelsesmissioner i Østersøregionen. Danmarks geografiske placering vil være relevant for NATO, når det gælder forstærkningsstyrker, der skal transporteres fra Vesteuropa eller USA til Østersøområdet i tilfælde af en krise eller en konflikt i regionen. Dansk værtsnationsstøtte vil derfor blive mere relevant, og NATO vil forvente, at Danmark kan levere

med hensyn til de nødvendige militære og logistiske foranstaltninger, det kræver, for at NATO-styrker kan transporteres gennem Danmark eller operere fra dansk territorium.

Danmarks rolle vil desuden blive præget af Finlands og Sveriges kommende medlemskab af alliancen. Militærstrategisk har de to landes ansøgning stor betydning for NATO, særligt med hensyn til alliancens position i Østersøregionen. Finsk og svensk medlemskab vil betyde, at Danmark ikke længere vil være alliancens eneste bindeled ind i Østersøen. For NATO kan Finlands og Sveriges geostrategiske placering og militære kapacitet i en afskrækkelses- og forsvarsmæssig sammenhæng vise sig mere betydningsfuld end Danmarks – og dermed potentielt betyde reduceret dansk indflydelse i NATO's debatter og processer vedrørende strategien i Østersøregionen.

Den danske regerings udmelding den 10. februar 2022 om mulig amerikansk militær tilstedeværelse på dansk jord i fredstid er ligeledes en indikation for, at det danske forsvars- og sikkerhedspolitiske pendul er i bevægelse. Det er en bevægelse væk fra den militæraktivisme, som Danmark praktiserede særligt efter terrorangrebene 11. september 2001 med militære bidrag til amerikanskledede koalitioner fjernt fra Danmarks nærområde. I stedet rettes fokus på bidrag i nærområdet, fortsat med en tæt relation til USA. På længere sigt kan Danmark ikke desto mindre forvente igen at blive konfronteret med en konkret afvejning mellem bidrag til nærområdeindsatser og bidrag til et amerikansk globalt engagement. Det stiller krav til dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, som ikke er set siden afslutningen på Den Kolde Krig, og som fremover vil præge danske forsvarsforlig.

1 The Economist, "Emmanuel Macron warns Europa: NATO is becomming brain-dead", *The Economist*, 7. november 2019, https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead.

2 Maïa De La Baume og Pauline De Saint Remy, "War in Ukraine is 'electroshock' for NATO, says Emmanuel Macron", *Politico*, 17. marts 2022, https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-tells-russia-war-causes-electroshock-for-nato/.

3 Pierre Morcos og Sean Monaghan, "NATO and the European Union Show Unity and Resolve in Brussels", Center for Strategic and International Studies, 29. marts 2022, https://www.csis.org/analysis/nato-and-european-union-show-unity-and-resolve-brussels.

4 NATO, "Relations with Russia", opdateret 15. marts 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50090.htm.

5 Adrian Croft og Sabine Siebold, "NATO suspends cooperation with Russia over Ukraine crisis", *Reuters,* 1. april 2014, https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-nato-idUSBREA2U1UF20140401.

6 Lise W. Christensen, "NATO's fremtid – pejlemærker for et nyt strategisk koncept", CMS baggrundspapir, Center for Militære Studier, 2021, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/natos-fremtid---pejlemaerker-for-et-nyt-strategisk-koncept/.

7 NATO, "Warsaw Summit Communiqué", 9. juli 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm; Nicholas Burns og James L. Jones, Jr., "Restoring the power and purpose of the NATO alliance", Atlantic Council, 16. juni 2016, https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/restoring-the-power-and-purpose-of-the-nato-alliance/.

8 Se fx Alexander Smith, Tatyana Chistikova og Yuliya Talmazan, "Putin says West has ignored Russia's key demands in Ukraine standoff", *NBC News*, opdateret 1. februar 2022, https://www.nbcnews.com/news/world/ukraine-standoff-russia-invasion-putin-biden-nato-diplomacy-rcna14328.

9 Bence Nemeth, "Ukraine invasion: why eight Nato members triggered article 4 of the North Atlantic Treaty", *The Conversation*, 1. marts 2022, https://theconversation.com/ukraine-invasion-why-eight-nato-members-triggered-article-4-of-the-north-atlantic-treaty-178054.

10 NATO, "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on the release of his Annual Report 2021", 31. marts 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193943.htm.

11 Kortet på figur 1 er baseret på NATO's eget kort over alliancens østlige tilstedeværelse, som den så ud i marts 2022. Se NATO, "NATO Press Sheets and Backgrounders", opdateret 12. januar 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/144032.htm.

12 NATO, "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the Extraordinary meeting of NATO Ministers of Defence", 16 marts 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193194.htm.

13 Judy Dempsey, "Is NATO Deterrence a Paper Tiger?", Carnegie Europe, 31. januar 2019, https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/78254.

14 NATO, "Statement by NATO Heads of State and Government", 24. marts 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm.

15 Hans Binnendijk og Gene Germanovich, "NATO needs a European level of ambition", *Defence News*, 7. december 2018, https://www.defensenews.com/opinion/2018/12/07/nato-needs-a-european-level-of-ambition/.

16 En eventuel NATO-udvidelse med Sverige og Finland vil forstærke denne udfordring yderligere.

17 Statsministeriet, "Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik", 6. marts 2022, https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/nationalt-kompromis-om-dansk-sikkerhedspolitik/.

18 Julian Borger, "Nato needs permanent force in eastern Europe to deter Russia, says Estonia", *The Guardian*, 23. marts 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/mar/23/estonia-nato-tripwire-eastern-europe-ukraine-russia.

19 Tony Czuczka, "NATO Considering Permanent Presence in the East, Telegraph Says", *Bloomberg*, 10. april 2022, https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-09/nato-considering-permanent-presence-in-the-east-telegraph-says.

20 House Armed Services Committee, "Full Committee Hearing: 'Fiscal Year 2023 Defense Budget Request'", 5. april 2022, https://armedservices.house.gov/2022/4/full-committee-hearing-fiscal-year-2023-defense-budget-request.

21 Henrik Breitenbauch og Lise W. Christensen, "Fremtidens konflikter og krige i et strategisk perspektiv", CMS Rapport, Center for Militære Studier, april 2022, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/fremtidens-konflikter-og-krige-i-et-strategisk-perspektiv/.

22 Bruno Waterfield, "US urged to put nuclear weapons on Polish soil", *The Times,* 4. april 2022, https://www.thetimes.co.uk/article/us-urged-nuclear-weapons-polish-soil-nato-ukraine-war-gqrk6s06h.

23 Ulrich Kühn, "Preventing escalation in the Baltics", Carnegie Endowment, 2018, https://carnegieendowment.org/2018/03/28/consequences-for-nato-pub-75881.

24 Mher D. Sahakyan, "The Ukrainian Crisis In The Multipolar World Order: NATO, Russia And China", *AsiaGlobal Online*, 4. februar 2022, https://www.asiaglobalonline.hku.hk/ukrainian-crisis-multi-polar-world-order-nato-russia-and-china.

25 Robin Wright, "The Growing Fear of a Wider War Between Russia and the West", *The New Yorker*, 10. marts 2022, https://www.newyorker.com/news/daily-comment/the-growing-fear-of-a-wider-war-between-russia-and-the-west.

26 Ilya Timtchenko, "Fear of provoking Putin is leading the Western world toward disaster", Atlantic Council, 21. marts 2022, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/fear-of-provoking-putin-is-leading-the-western-world-toward-disaster/.

27 "NATO has no plans to send troops into Ukraine, Stoltenberg says", *Reuters*, 24. februar 2022, https://www.reuters.com/world/europe/nato-has-no-plans-send-troops-into-ukraine-stoltenberg-says-2022-02-24/; NATO, "Doorstep statements by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the Minister of Foreign Affairs of Ukraine, Dmytro Kuleba", 7. april 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_194508.htm.

28 US Departement of State, "Online Press Briefing with Ambassador Julianne Smith, U.S. Permanent Representative to NATO", 5. april 2022, https://www.state.gov/online-press-briefing-with-ambassador-julianne-smith-u-s-permanent-representative-to-nato/.

29 Christensen, "NATO's fremtid".

30 The White House, "Fact Sheet: Indo-Pacific Strategy of the United States", 11. februar 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/.

3

Tysklands sikkerhedspolitiske *Zeitenwende*

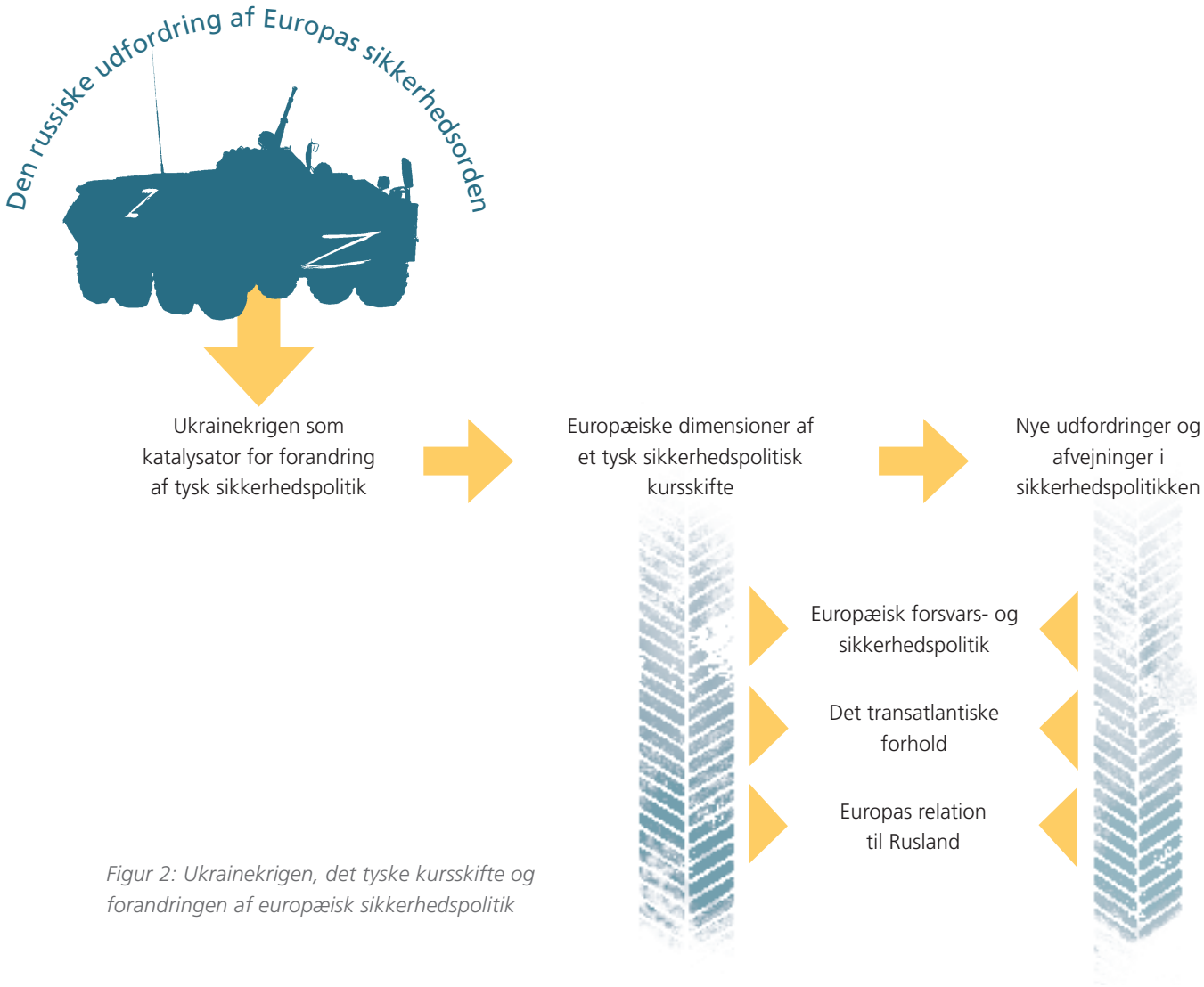
Niels Byrjalsen

Perspektiver og udfordringer for Europa og Danmark

Ruslands invasion af Ukraine i 2022 er en epokegørende sikkerhedspolitisk udvikling i Europa. Den europæiske reaktion på krigen har indvarslet kraftigt øgede forsvarsinvesteringer og en utvetydig konflikttilstand med Rusland i de kommende år. Væsentligst er Tysklands markante reaktion, annonceret i kansler Olaf Scholz' tale få dage efter invasionen, som potentielt udgør et historisk vendepunkt – et *Zeitenwende* – for tysk og europæisk sikkerhedspolitik.[1]

Tyskland har længe spillet en særegen rolle i forbindelse med europæisk sikkerhed. Stærkt betinget af landets historie har man fra tysk side søgt at undvige militær magt og i stedet fokuseret på diplomati, handel, udviklingspolitik og fremme af demokratiske værdier. På grund af Tysklands politiske og økonomiske magt har denne linje været en afgørende sikkerhedspolitisk rammebetingelse for Europa. Det gælder både for de enkelte europæiske stater, ikke mindst Danmark, og for EU. Krigen i Ukraine åbner imidlertid for en decideret omkalfatring af den tyske selvforståelse og landets tilgang til sikkerhedspolitik – og dermed for en "normalisering" af Tysklands position i europæisk sikkerhed. Selvom det er uvist, hvorvidt kursskiftet på længere sigt omsættes til vedvarende forandringer, herunder i form af en ændret tysk strategisk kultur, står det allerede nu klart, at udviklingen i Tyskland har væsentlige konsekvenser for europæisk sikkerhedspolitik.

Dette kapitel ser derfor nærmere på det tyske kursskifte og dets implikationer. Først fremhæves de centrale aspekter af den russiske udfordring set fra et tysk og europæisk perspektiv. Derefter analyseres tre centrale europæiske dimensioner af det tyske kursskifte: den fælleseuropæiske forsvars- og sikkerhedspolitik, det



Figur 2: Ukrainekrigen, det tyske kursskifte og forandringen af europæisk sikkerhedspolitik

transatlantiske forhold og Europas politiske relation til Rusland. Herudfra diskuteres de udfordringer, som udviklingen skaber for Europa og Danmark. For Danmark er det særligt vigtigt at være opmærksom på potentielle forandringer i de strategiske signaler og politiske dynamikker blandt de vestlige allierede, herunder især USA og Tyskland, samt i den fælleseuropæiske debat om håndteringen af den russiske udfordring. Figur 2 skitserer kapitlets samlede argument.

Krig, subversion og indflydelse – den russiske udfordring i europæisk kontekst

Det er ikke i sig selv en nyhed, at Rusland udfordrer den europæiske orden. Siden præsident Putins tale ved sikkerhedskonferencen i München i 2007 har det russiske styre forfulgt en tiltagende konfliktpræget udenrigs- og sikkerhedspolitik over for Europa og USA. Det er bl.a. kommet til udtryk gennem krigene i Georgien, Ukraine og Syrien samt i forsøget på at underminere det liberale demokrati.[2]

Den fuldtonede invasion af Ukraine intensiverer imidlertid konflikten. Den russiske udfordring er især vanskelig for Tyskland. Ruslands konfliktforståelse og magtanvendelse er i modstrid med grundlæggende tyske idéer om sikkerhedspolitik, hvor stater søger at undgå konflikt og i stedet samarbejder ud fra fælles regler og normer, og hvor militær magt har begrænset betydning i en globaliseret verden med handel og voksende gensidig afhængighed. Samtidig bliver Tysklands traditionelle position, herunder i forsvars- og energipolitikken, sværere at fastholde. For at anskueliggøre disse problemstillinger er det nyttigt kort at opridse tre aspekter af den russiske udfordring.

For det første understreger invasionen af Ukraine krigens realitet i Europa. Ruslands hybridkrig i Østukraine og annekteringen af Krim i 2014 skabte stor debat om russiske strategier og forskellige former for krigsførelse.[3] Med invasionen i 2022 er det nu tydeligt for de europæiske beslutningstagere og befolkninger, at konventionelle interstatslige krige på kontinentet ikke længere kan afskrives som noget, der hører fortiden til. Denne erkendelse er omvæltende i hele Europa, men har en særlig betydning i Tyskland, hvor en grundlæggende modstand mod krigens midler har været kulturelt indlejret siden

afslutningen på Anden Verdenskrig. Nu krakelerer det tyske selvbillede og projektet om et Europa fritaget fra krigens logikker. For Tyskland består udfordringen således ikke kun i at imødegå det russiske styres konkrete krigstrusler sammen med de vestlige allierede, men også i en fundamental gentænkning af landets nationale identitet og rolle i international politik.

For det andet er Tyskland, ligesom det øvrige Vesten, udfordret af russisk subversion – altså undergravende virksomhed, som har til hensigt at destabilisere og underminere de liberale demokratier og den liberale, regelbaserede orden.[4] Det russiske styre har i mere end et årti anvendt subversive instrumenter, herunder påvirkningskampagner, cyberangreb, strategiske investeringer og obstruktion af demokratiske valgprocedurer, i bestræbelserne på at skabe splid i Europa og svække den europæiske orden.[5] For Tyskland er dette blevet tydeligt med desinformation som fx i "Lisa-sagen", der pustede til uenigheder om tysk migrationspolitik, og drab på politiske modstandere på tysk jord samt i forbindelse med det nu bremsede Nord Stream 2-projekt.[6] Selvom krigen i Ukraine har en helt anden karakter end de øvrige instrumenter, indgår den i Ruslands større subversive konflikt med de liberale demokratier. Europæiske principper om staters suverænitet og selvbestemmelse angribes med krigens midler, og det europæiske integrationsprojekt forsøges stoppet. Samlet set er den russiske subversion et vitalt problem, som udfordrer grundstenen i tysk udenrigs- og sikkerhedspolitik: visionen om et forenet, åbent og demokratisk Europa.

For det tredje er der spørgsmålet om Ruslands politiske og økonomiske indflydelse i Europa. En central del af denne indflydelse er knyttet til energipolitikken og den europæiske afhængighed af russiske olie- og gasforsyninger.[7] Her er Tyskland, som hidtil har importeret næsten halvdelen af dets gas fra Rusland, særligt udfordret af konflikten, og den tyske regering var indtil Ukrainekrigen fortaler for at gennemføre Nord Stream 2-projektet.[8] Dertil kommer Ruslands tætte bånd til væsentlige aktører i mange europæiske lande, herunder også Tyskland og Frankrig, hvor dele af eliten søger at fremme dagsordener, som er i tråd med det russiske styres mål og interesser.[9] Det er især en kompliceret udfordring at håndtere russisk indflydelse på politiske debatter om og processer angående EU, både internt i medlemsstaterne og i lande i EU's periferi, som fx Storbritannien og Serbien.

Et kursskifte i tysk sikkerhedspolitik?

Krigen i Ukraine har affødt en markant europæisk respons. Tysklands reaktion er især bemærkelsesværdig. I en banebrydende tale til det tyske parlament den 27. februar 2022 fremlagde Scholz sin udlægning af krisen og skitserede det tyske svar.[10] Han beskrev Ukrainekrigen som et *Zeitenwende* – et vendepunkt – for Europa og forklarede nødvendigheden af, at Tyskland nu ændrer kurs for at fremme europæisk sikkerhed. Konkret annoncerede Scholz massive tyske forsvarsinvesteringer i form af en nyoprettet særfond på 100 mia. euro, som skal sikre, at der de næste fem år anvendes 2 pct. af landets BNP på forsvar, i tråd med NATO's målsætning. Den tyske regering vil efterfølgende fastholde dette investeringsniveau.[11] Scholz varslede også et opgør med Tysklands modstand mod at sende militært udstyr til krigszoner, en omlægning af energipolitikken samt en politisk og økonomisk afkobling af Ruslands under dets nuværende ledelse.

Talen er i sig selv blevet tolket som et vendepunkt, der gør op med Tysklands traditionelle position i sikkerhedspolitikken.[12] Den er da også blevet ledsaget af militær og humanitær støtte til Ukraine, bl.a. i form af luftværnsraketter, panserværnsvåben og diverse typer af nødhjælp samt af en central tysk rolle i EU's håndtering af Rusland, bl.a. i forbindelse med det opgraderede sanktionsregime.[13] Samtidig har der imidlertid været tiltagende debat i Tyskland om tilgangen til Ukrainekrisen, og den tyske regering har fået kritik fra forskellige sider, ofte med henvisning til landets historisk baserede ansvar. Nogle mener, at Tyskland bør føre en tilbageholdende politik for ikke at eskalere konflikten. Omvendt mener andre, at den tyske regering har været for tøvende i sin tilgang over for en klar aggressorstat, hvad angår både energipolitik, våbenleverancer og sanktioner.[14] På et mere overordnet niveau er det imidlertid værd at notere sig, at kursskiftet synes at have bred opbakning i Tyskland. Eksempelvis viste meningsmålinger i de første uger efter Scholz' tale, at der var udbredt støtte til regeringens nye linje blandt de tyske vælgere, inklusive til skiftets militære aspekter.[15] Hvordan de tyske vælgere forholder sig til konfliktens økonomiske konsekvenser, herunder i relation til energipolitikken, er fortsat uvist.

Nedenunder den umiddelbare respons rejser Tysklands reaktion på Ukrainekrigen langsigtede spørgsmål. Den følgende analyse undersøger betydningen af et muligt tysk kursskifte for europæisk sikkerhed.

Momentum i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik

Tyskland er Europas største økonomi og indtager sammen med Frankrig en lederrolle i EU. Derfor har det store implikationer for europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik, hvis Tyskland øger sit forsvarsbudget og lægger en mere proaktiv linje i forbindelse med forsvaret af den europæiske orden. Tysklands forsvarsevne vil vokse betydeligt over tid, og det tyske militær vil kunne indgå som en langt mere slagkraftig og nyttig allieret i NATO-regi. Dertil kommer, at tyskledede samarbejder på forsvarsområdet – heriblandt det såkaldte Framework Nations Concept, som Danmark deltager i – må forventes at få mere pondus, fordi tyskerne vil investere mere og kunne mere rent forsvarsmæssigt, fx i forbindelse med fælles kapabilitetsudvikling og sikring af multinational interoperabilitet.[16]

Samtidig åbner det tyske skifte nye perspektiver for EU's fælles forsvars- og sikkerhedspolitik. Allerede i 2016 tog udviklingen på området fart med iværksættelsen af det permanente strukturerede samarbejde (PESCO) og lanceringen af den europæiske forsvarsfond (EDF).[17] PESCO samler klynger af medlemsstater i konkrete forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejder – indtil videre 60 projekter – mens EDF understøtter industri- og forskningssamarbejde på området og aktuelt er i gang med at evaluere den første runde af ansøgninger fra virksomheder og forskningsinstitutioner.[18]

På trods af fremdriften har analytikere påpeget, at EU forbliver langt fra visionerne om strategisk autonomi og strategisk suverænitet.[19] Tysklands manglende forsvars- og sikkerhedspolitiske vilje og evne samt den fortsatte militære afhængighed af USA har været kardinalpunkter i denne kritik. Den tyske strategiske kultur er stærkt forankret, inklusive i den generation, som i stigende grad vil sidde på magten i de kommende år.[20] Spørgsmålet er derfor, om det annoncerede skifte i tysk sikkerhedspolitik også kan omsættes til et skifte i landets dybere strategiske kultur. Det vil kræve en ændring (eller i hvert fald justering) af den nationale selvforståelse og den strategiske bevidsthed blandt tyske beslutningstagere og meningsdannere. Hvis det lykkes, kan de fælleseuropæiske strategiske visioner – der i marts 2022 blev rammesat i EU's nye strategiske kompas – få substans.

Tyskland og det transatlantiske forhold

En anden central dimension af udviklingen i europæisk sikkerhed vedrører det transatlantiske forhold. Tyskland har historisk haft en stærk transatlantisk orientering – især sammenlignet med Frankrig, som ofte har søgt at fremme idéer om europæisk (og fransk) uafhængighed i udenrigs- og sikkerhedspolitikken.[21] Den franske præsident, Emmanuel Macrons, visioner om europæisk strategisk autonomi er det seneste udtryk for denne tendens. Omvendt har Frankrig, i modsætning til Tyskland, brugt de forventede 2 pct. af landets BNP på forsvar og har været ledende i militære operationer, som fremmer NATO's og USA's interesser, særligt i Afrika og Mellemøsten. Der har således længe været et amerikansk ønske om, at Tyskland tager mere ansvar som allieret, særligt i form af større forsvarsinvesteringer.

På den baggrund må man umiddelbart forvente, at det transatlantiske forhold bliver styrket af det tyske kursskifte. Biden-administrationen har da også rost og støttet udviklingen i Tyskland, ikke mindst beslutningen om at skrinlægge Nord Stream 2 – det største tysk-amerikanske stridspunkt før februar 2022.[22] Den nye tyske sikkerhedspolitik er bedre afstemt med den fremherskende tilgang i USA og store dele af Europa, hvor fokus er på at skabe et robust modsvar til både truslen om krig, de konstante subversive aktiviteter og russisk indflydelse. Derudover kan den amerikanske præsident med større troværdighed fortælle de amerikanske vælgere, at de europæiske allierede lever op til deres forpligtelser – og dermed at NATO er værd at prioritere for USA. Særligt efter den turbulente periode i det tysk-amerikanske forhold under præsident Trump er dette en vital tysk og europæisk interesse.

Meget afhænger imidlertid af, hvordan Tyskland i praksis udfolder sin sikkerhedspolitik i de kommende år. Et vigtigt punkt handler om, hvordan man rent faktisk bruger de nyligt afsatte midler. I marts 2022 besluttede den tyske regering at købe amerikanske F-35-kampfly som en del af sine *nuclear sharing*-forpligtelser i NATO-regi.[23] Beslutningen er bemærkelsesværdig, fordi Tyskland hidtil primært har satset på udviklingen af et multinationalt europæisk kampflyprogram.[24] Scholz-regeringen har samtidig indikeret, at man vil fokusere på at *udruste* det tyske forsvar, snarere end at opruste, og derfor igangsættes en række anskaffelsesprojekter, som hidtil har manglet finansiering.[25] Det er dog et åbent spørgsmål, om Tyskland i den sammenhæng vil foretage flere indkøb på det amerikanske marked og samarbejde med amerikanske producenter, eller om man investerer på det tyske og europæiske marked. Ydermere er det

heller ikke givet, at Tysklands *Zeitenwende* i forhold til Rusland indebærer et tilsvarende skifte i politikken over for Kina. Hvor amerikanske beslutningstagere forstår de russiske og kinesiske udfordringer inden for én samlet ramme, der er styret af et sikkerhedspolitisk rationale, er det muligt, at de tyske beslutningstagere vil søge at fastholde et primært økonomisk rationale i Kina-politikken.

Fremtidens europæiske relation til Rusland

Krigen i Ukraine har medført en bredspektret europæisk afkobling af Rusland, som spænder fra handel og diplomatisk samarbejde til kulturelle begivenheder og energipolitik. For Tyskland udgør dette et brud med den traditionelle tyske rolle i Europas interaktion med Rusland. Særligt i 1970'erne og 1980'erne indtog det daværende Vesttyskland en dialogsøgende og samarbejdsorienteret position over for Sovjetunionen, mest karakteristisk med den såkaldte *Ostpolitik* under og efter Willy Brandts regeringstid.[26] I perioden efter Den Kolde Krig har den tyske regering ligeledes ofte indtaget en position som brobygger. Det kom bl.a. til udtryk i den såkaldte Minskproces, hvor Tyskland sammen med Frankrig fra 2014 forsøgte at mediere mellem Rusland og Ukraine angående krigen i Donbass-regionen.[27]

Det tyske kursskifte over for Rusland har været undervejs i nogle år. Det russiske styres aggressive efterretningsvirksomhed og desinformationskampagner mod Tyskland samt støtte til diktaturstater som Syrien og Belarus har gradvist forværret relationen, som i forvejen var for nedadgående efter annekteringen af Krim.[28] Den deciderede afkobling i 2022 er imidlertid et nybrud, som bringer Tyskland tættere på linje med nabostaten Polen samt de baltiske lande, der hidtil primært har fokuseret på at sikre amerikansk støtte. Der synes at være en vis enighed om, at Rusland på kort og mellemlangt sigt må behandles som en trussel og en strategisk modstander, men samtidig også enighed om, at man ikke søger direkte konflikt med Rusland uden for NATO's territorium, herunder i Ukraine.

Omvendt er det tvivlsomt, om denne enighed kan fastholdes, når krigen i Ukraine på et tidspunkt ender eller går på lavt blus, som man så det i Østukraine efter 2014. Virksomheder i Tyskland og mange andre europæiske lande har stærke interesser i, at handlen med Rusland genoptages, når det bliver politisk muligt.[29] Mere generelt er spørgsmålet, hvordan Rusland-politikken kan indrettes under forudsætning af en nu fundamental konflikt med det russiske styre. Debatten er allerede i gang, og Tyskland har sammen med bl.a. Frankrig og Italien indikeret, at man ønsker en mere dialogorienteret tilgang over for Rusland end mange af deres europæiske og nordamerikanske allierede.[30]

Implikationer og udfordringer for Europa og Danmark

Et tysk kursskifte har afgørende betydning for den europæiske sikkerhedsorden og dermed for dansk sikkerhedspolitik. Selvom forandringerne indtil videre antyder en mere ensartet europæisk og vestlig sikkerhedspolitisk tilgang til udfordringen fra Rusland, er der grund til at forvente fortsatte gnidninger og nye konfliktlinjer i Europa og på tværs af Atlanten.

Udfordringer for Europa

I et europæisk og transatlantisk perspektiv er det nyttigt at pege på en række forbundne udfordringer. For det første betyder de større forsvarsinvesteringer, ikke mindst i Tyskland, at spørgsmålet om Europas forsvarsindustri og forsvarsmæssige prioriteringer får mere betydning og opmærksomhed i den politiske debat. Med øgede investeringer vil der opstå muligheder for europæiske virksomheder, inklusive danske, men dermed også kamp om vækst og arbejdspladser. Denne kamp er også transatlantisk, da USA har store eksportinteresser i Europa. I maj 2019 udtrykte repræsentanter for henholdsvis det amerikanske forsvarsministerium og det amerikanske udenrigsministerium fx "dyb bekymring" over udviklingen af PESCO og EDF i et officielt brev til EU's daværende udenrigschef, Federica Mogherini.[31] De henviste bl.a. til, at initiativerne kan lede til duplikation af kapabiliteter, manglende interoperabilitet, udvanding af knappe ressourcer og unødig konkurrence mellem EU og NATO. Disse forsvarsindustripolitiske stridsspørgsmål intensiveres i lyset af Ukrainekrigen, både fordi der er nye midler at kæmpe om, og fordi trusselsbilledet bliver mere bredspektret og kompliceret, hvilket med sandsynlighed indebærer uenigheder om behov for og prioriteringer af forskellige forsvarskapabiliteter.

For det andet er der usikkerheden om, hvordan Tyskland vil anvende sine forstærkede kapaciteter og agere i det nye sikkerhedspolitiske landskab. Udrustningen af de tyske forsvarsstyrker betyder ikke nødvendigvis, at Tyskland har til hensigt, at disse styrker nu skal bruges i den realpolitiske dagsorden, som særligt amerikanske

beslutningstagere har for øje, altså i konflikter med systemiske rivaler og konkurrenter som Rusland, Kina, Iran og andre. Vil Tyskland fx fremover bidrage til offensive cyberoperationer eller til tilvejebringelsen af maritim sikkerhed i Indo-Stillehavsregionen under amerikansk ledelse? På samme måde er det ikke utænkeligt, at der på længere sigt kan opstå uenigheder – fx mellem Tyskland og Frankrig – om brugen af den forstærkede militære slagkraft i "out of area"-operationer, hvis det politiske fokus igen flyttes til Mellemøsten og Nordafrika. Både over for USA og i Europa kan der altså opstå politiske stridigheder, hvis Tyskland ikke vil udnytte en øget forsvarsevne til at fremme fælles interesser, som de forstås i Paris, Washington og Bruxelles.

For det tredje er der god grund til at forvente europæisk og transatlantisk uenighed om, hvordan den politiske relation til Rusland skal se ud i fremtiden. Det skyldes varierende nationale interesser og forskellige strategiske analyser og kulturer på tværs af de vestlige lande. Men det skyldes også, at spørgsmålet om den mest hensigtsmæssige relation til Rusland er overordentligt kompliceret. Selvom afkobling af Rusland giver mening under de nuværende omstændigheder, kan en sådan tilgang næppe stå alene som en holdbar strategi på langt sigt. En åbenlys udfordring er, hvordan man i praksis kan skrue EU's og NATO's udvidelsespolitik sammen uden at underminere vejen mod en bedre fremtidig Rusland-relation. Særligt spørgsmålet om ukrainsk medlemskab af de to organisationer er blevet mere betændt siden den russiske invasion af Ukraine.[32] Dertil kommer spørgsmål om, hvorvidt man kan og bør søge samarbejde med Rusland på specifikke områder, fx hvad angår Arktis, klimaudfordringer, handel osv., samtidig med at man befinder sig i en fundamental konflikttilstand med det russiske styre. De spørgsmål er ikke nye, men krigen i Ukraine reaktualiserer dem og kan destabilisere enigheden blandt vestlige stater, som har ganske varierende relationer og afhængigheder i forhold til Rusland.

Endelig er der den tværgående udfordring, som vedrører europæiske visioner om strategisk autonomi og strategisk suverænitet. Det tyske kursskifte gør disse visioner mere realistiske. USA's position er tvetydig. På den ene side ønsker amerikanerne, at de europæiske allierede øger deres forsvarsbudgetter og kan tage større ansvar, både hvad angår NATO's afskrækkelsesprofil og kollektive forsvar og i forhold til krisestyring, oprørsbekæmpelse og antiterroroperationer i Europas sydlige og sydøstlige naboregioner. På den anden side vil USA gerne fastholde sit klare lederskab i den transatlantiske alliance, så europæerne investerer i og anvender militære kapabiliteter på måder, som er i overensstemmelse med amerikanske interesser. Det nye tyske og europæiske momentum øger dermed betydningen af transatlantiske uenigheder om, hvad strategisk autonomi og suverænitet betyder i praksis.

Udfordringer for Danmark

Danmark er ligesom de øvrige europæiske lande udfordret af de beskrevne dynamikker og potentielle uenigheder. Udviklingen kan samtidig skabe vanskelige valg mellem europæiske og transatlantiske allierede. I bedste fald kræves der flere ressourcer, så man kan tilgodese forskellige alliancehensyn. I visse tilfælde kan Danmark dog også blive tvunget til at "vælge side", fx hvis europæiske og amerikanske virksomheder udvikler konkurrerende våbensystemer, eller hvis dansk samarbejde med virksomheder i nogle allierede lande, som har aktiviteter i fx Kina eller Rusland, blokerer for samarbejde med virksomheder i andre allierede lande, som ikke tillader sådanne aktiviteter.[33]

Dertil kommer den særskilte danske udfordring, at EU's forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde med sandsynlighed vil vokse i betydning. Ved folkeafstemningen den 1. juni 2022 blev det besluttet at afskaffe det danske forsvarsforbehold, og dermed står danske beslutningstagere, diplomater og embedsmænd nu over for den betydelige opgave, som det er at koble sig på et forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde, der er i bevægelse. Hidtil har Danmark været en relativt perifer aktør i de intraeuropæiske debatter om strategisk autonomi og suverænitet, dels på grund af forsvarsforbeholdet, dels på grund af den kraftige transatlantiske orientering, som i starten af 2022 blev forstærket med den nye bilaterale aftale med USA, der åbner for amerikanske soldater på dansk jord. Ikke desto mindre har Danmark en væsentlig interesse i at søge at præge selvsamme debatter, særligt i forhold til at sikre et langsigtet amerikansk engagement i Europa. Denne interesse bliver kun stærkere, i takt med at amerikansk indenrigspolitik, ikke mindst i lyset af erfaringerne fra perioden med Trump som præsident, udgør et voksende usikkerhedsmoment for den europæiske orden.

Endelig er det tyske kursskifte også vigtigt for Danmark på grund af den dansk-tyske relation. Tyskland

er både nabostat, nær allieret og vital handelspartner for Danmark med et stort kulturelt fællesskab og tætte politiske bånd. Hvis Tyskland for alvor investerer politiske og økonomiske ressourcer i forsvars- og sikkerhedspolitikken, skaber det nye muligheder for Danmark med hensyn til koordination af politik (bilateralt og i EU og NATO), handel med tyske virksomheder, forsknings- og innovationsinitiativer samt i det direkte militære samarbejde. Det er i sig selv en udfordring for Danmark at udnytte disse muligheder, da det vil kræve fornyet opmærksomhed og nye initiativer på tværs af en række politik- og ressortområder.

Omvendt er det måske netop i en situation, hvor mulighedsrummet for samarbejde med og investeringer i særligt Rusland og Kina indskrænkes, at en strategisk satsning på Tyskland giver mening. Samtidig kan den tætte relation til Tyskland også betyde, at kravene til Danmark vokser, bl.a. fordi man fra dansk side ikke længere kan "gemme sig" bag Tyskland i forsvarsinvesterings- og byrdedelingsdiskussionerne. Danmark skal således navigere i en kontekst, hvor målet om at stå tæt på både USA, Tyskland og de øvrige transatlantiske allierede kan skabe nye krydspres.

1 Die Bundesregierung, "Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. februar 2022", https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356.

2 Henrik Ø. Breitenbauch et al., "Orden og afskrækkelse: Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", CMS Rapport, Center for Militære Studier, 2017, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/orden-og-afskraekkelse/.

3 Mark Galeotti, *Russian Political War: Moving Beyond the Hybrid* (London: Routledge, 2019).

4 Henrik Breitenbauch og Niels Byrjalsen, "Subversion, Statecraft and Liberal Democracy", *Survival* 61, nr. 4 (2019): 31–41.

5 Andrew Radin, Alyssa Demus og Krystyna Marcinek, "Understanding Russian Subversion: Patterns, Threats, and Responses", RAND Corporation, 2020.

6 Jeffrey Mankoff, "Russian Influence Operations in Germany and Their Effect", Center for Strategic and International Studies, 3. februar 2020, https://www.csis.org/analysis/russian-influence-operations-germany-and-their-effect.

7 Huawei Zheng, "Fragile Interdependence: The Case of Russia-EU Relations", *Cambridge Review of International Affairs* 34, nr. 6 (2021): 818–836.

8 Niclas Poitiers et al., "The Kremlin's Gas Wars", *Foreign Affairs*, 27. februar 2022, https://www.foreignaffairs.com/articles/slovenia/2022-02-27/kremlins-gas-wars.

9 Heather A, Conley et al., "The Kremlin Playbook: Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe", Center for Strategic and International Studies, 2016, https://www.csis.org/analysis/kremlin-playbook; Alina Polyakova et al., "The Kremlin's Trojan Horses: Russian Influence in France, Germany, and the United Kingdom", Atlantic Council, 2016, https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/kremlin-trojan-horses/; Kadri Liik, "Winning the Normative War with Russia: An EU-Russia Power Audit", European Council on Foreign Relations, 2018, https://ecfr.eu/publication/winning_the_normative_war_with_russia_an_eu_russia_power_audit/.

10 Die Bundesregierung, "Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz".

11 For en analyse af de budgetmæssige aspekter og udfordringer ved den planlagte tilgang, se Christian Mölling og Torben Schütz, "Zeitenwende in der Verteidigungspolitik: Bundeswehr-Sondervermögen effektiv und nachhaltig ausgeben", DGAP Policy Brief nr. 16, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, maj 2022, https://dgap.org/de/forschung/publikationen/zeitenwende-der-verteidigungspolitik.

12 Jonathan Hackenbroich og Mark Leonard, "The birth of a geopolitical Germany", European Council on Foreign Relations, 28. februar 2022, https://ecfr.eu/article/the-birth-of-a-geopolitical-germany/.

13 Melissa Eddy, "In Foreign Policy U-Turn, Germany Ups Military Spending and Arms Ukraine", *The New York Times*, 27. februar 2022, https://www.nytimes.com/2022/02/27/world/europe/germany-ukraine-russia.html; Federal Foreign Office, "Solidarity With Ukraine", 14. marts 2022, https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/ukraine-solidarity/2513994.

14 Kevin Tschierse, "New German open letter: 'Yes' to weapons for Ukraine", *DW,* 5. maj 2022, https://www.dw.com/en/new-german-open-letter-yes-to-weapons-for-ukraine/a-61692748; Adam Tooze, "After the Zeitenwende: Jürgen Habermas and Germany's new identity crisis", *New Statesman*, opdateret 16. maj 2022, https://www.newstatesman.com/ideas/2022/05/after-the-zeitenwende-jurgen-habermas-and-germanys-new-identity-crisis.

15 Sabine Kinkartz, "Germans approve of government U-turn on Ukraine", *Deutsche Welle*, 4. marts 2022, https://www.dw.com/en/germans-approve-of-government-u-turn-on-ukraine/a-61011528; Erika Solomon, "Ukraine invasion nudges Germany towards new security mindset", *Financial Times*, 6. marts 2022, https://www.ft.com/content/9449a6bd-12ea-4ed0-bd54-b226326bd0fc.

16 For en introduktion til det tyske Framework Nations Concept, se Eva Hagström Frisell og Emma Sjökvist, "Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities", FOI: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4672--SE.

17 Kristian S. Kristensen og Niels Byrjalsen, "Europæisk forsvarsindustrisamarbejde – i et strategisk lys", CMS Baggrundspapir, Center for Militære Studier, 2019, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/europaeisk-forsvarsindustrisamarbejde-i-et-strategisk-lys/.

18 "EU defence cooperation: Council launches the 4th wave of new PESCO projects", Det Europæiske Råd, 16. november 2021, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/16/eu-defence-cooperation-council-launches-the-4th-wave-of-new-pesco-projects/; "The European Defence Fund (EDF)", https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en, tilgået 18. maj 2022.

19 Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza og Volker Perthes, red., "European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests", SWP Research Paper 4, Stiftung Wissenschaft und Politik, marts 2019, https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP04/.

20 Ulrike Franke, "A Millennial Considers the New German Problem After 30 Years of Peace", *War on the Rocks*, 19. maj 2021, https://warontherocks.com/2021/05/a-millennial-considers-the-new-german-problem-after-30-years-of-peace/.

21 Se fx Philip H. Gordon, *France, Germany, and the Western Alliance* (Boulder: Westview Press 1995).

22 Markus Becker et al., "Discontent Grows in Berlin over Chancellor's Ukraine Response", Der Spiegel, 19. april 2022, https://www.spiegel.de/international/germany/the-scholz-problem-discontent-grows-in-berlin-over-chancellor-s-ukraine-response-a-47dae068-fd09-4890-9ef8-d13c144b10a6.

23 Luke McGee, "Germany will buy US-made F-35 fighter jets as it ramps up military spending after Russia's Ukraine invasion", *CNN*, 15. marts 2022, https://edition.cnn.com/2022/03/15/europe/germany-f-35-fighter-jets-replace-tornado-intl/index.html.

24 Sebastian Sprenger, "Germany officially knocks F-35 out of competition to replace Tornado", *Defense News*, 31. januar 2019, https://www.defensenews.com/global/europe/2019/01/31/germany-officially-knocks-f-35-out-of-competition-to-replace-tornado/.

25 Jakob Henius, "Diplomat: Spørgsmålet i tysk politik er nu, hvordan det nye forsvarsbudget skal bruges og fastholdes", *Altinget*, 31. marts 2022, https://www.altinget.dk/forsvar/artikel/diplomat-spoergsmaalet-i-tysk-politik-er-nu-hvordan-det-nye-forsvarsbudget-skal-bruges-og-fastholdes.

26 M. E. Sarotte, *Dealing with the Devil: East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001); Stephan Kieninger, *The Diplomacy of Détente: Cooperative Security Policies from Helmut Schmidt to George Shultz* (London: Routledge, 2018).

27 Kristian Åtland, "Destined for Deadlock? Russia, Ukraine, and the Unfulfilled Minsk Agreements", *Post-Soviet Affair*s 36, nr. 2 (2020): 122–139.

28 Stefan Meister, "The End of German Ostpolitik: What a Change in Germany's Russia Strategy Might Look Like", DGAP Policy Brief nr. 20, German Council on Foreign Relations, 2020, https://dgap.org/en/research/publications/end-german-ostpolitik.

29 Matthew Karnitschnig og Nette Nöstlinger, "How Germany Inc. played Russian roulette – and lost", *Politico*, 13. april 2022, https://www.politico.eu/article/germany-inc-played-russian-roulette-and-lost-ukraine-war-energy-gas-trade/.

30 Matthew Karnitschnig, "Europe's leaders fall out of key on Ukraine", *Politico*, 16. maj 2022, https://www.politico.eu/article/europes-leaders-fall-out-of-key-on-ukraine/.

31 Brevet kan tilgås via følgende link: https://int.nyt.com/data/documenthelper/1073-19-5-1-02-letter-to-hrvp-moghe/6cdebd319d226b532785/optimized/full.pdf.

32 Ralf Neukirch et al., "Ukraine's Membership Application Poses Tough Questions for the EU", *Der Spiegel*, 13. maj 2022, https://www.spiegel.de/international/europe/united-against-russia-ukraine-s-membership-application-poses-tough-questions-for-the-eu-a-c2454fad-5c6b-4164-9a08-47d32cf63762.

33 For en analyse af de grundlæggende aspekter og udfordringer ved den danske tilgang, se Kristian S. Kristensen og Niels Byrjalsen, "Aktiv afventning – Nordiske perspektiver på europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde", CMS Rapport, Center for Militære Studier, 2020, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/aktiv-afventning-nordiske-perspektiver-paa-europaeisk-forsvars--og-sikkerhedspolitisk-samarbejde/.

4

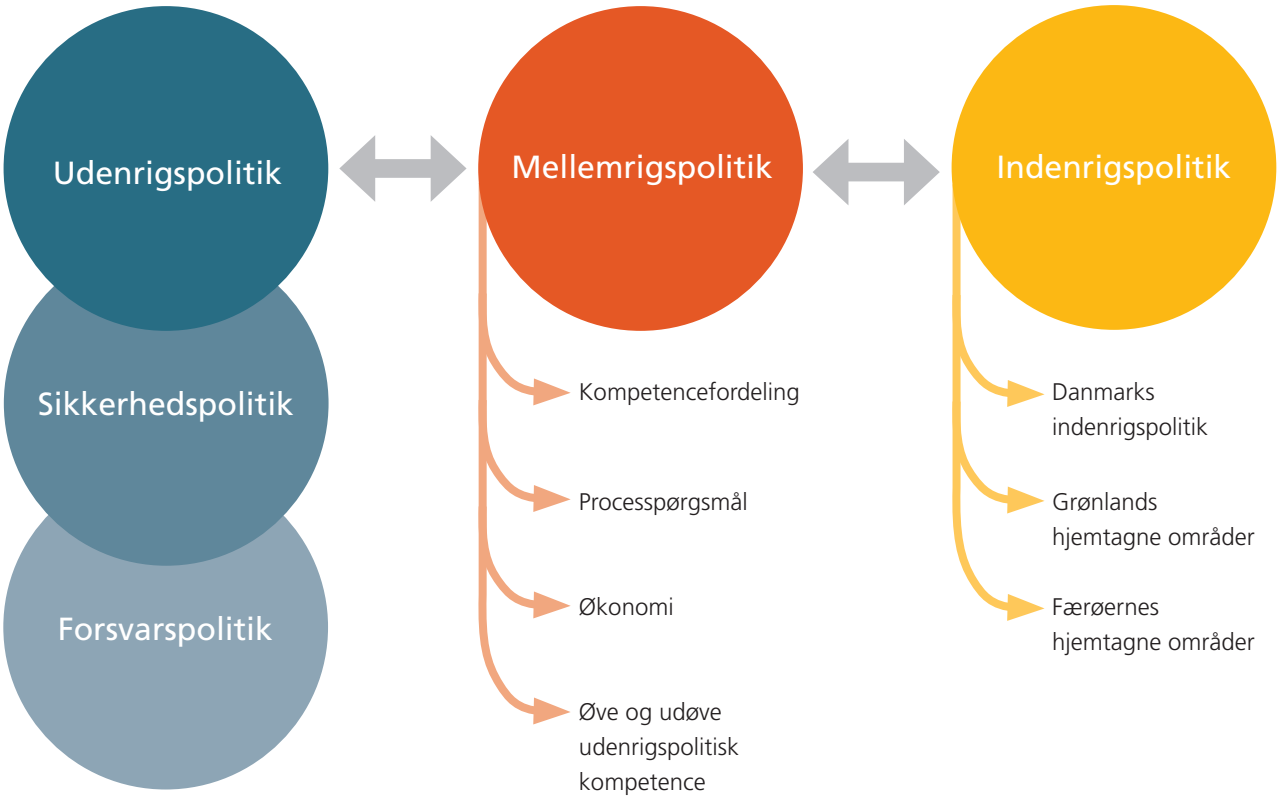
Rigsfællesskabet i et politisk opdelt Arktis

Kunstig koma og mellemrigspolitik

Lin Alexandra Mortensgaard

Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 har allerede fået konsekvenser for det arktiske samarbejde. De syv arktiske stater, som ud over Rusland udgør Arktisk Råd – Kongeriget Danmark, USA, Canada, Norge, Sverige, Finland og Island – har suspenderet alt samarbejde i Rådet. Således er Arktisk Råd lagt i kunstig koma. Signalet er, at man fra Vestens side denne gang – i modsætning til 2014 – ikke vil fortsætte en dialog med Rusland i Arktis, inklusive om emner, der ligger uden for det sikkerhedspolitiske område. Samtidig tydeliggøres den del af Arktispolitikken, som er konfliktfyldt. Spill-over-effekterne fra euro-atlantiske sikkerhedsproblematikker er nu en realitet. Regionen bevæger sig mod en tilstand, hvor Arktis er opdelt både militærstrategisk og i bredere udenrigspolitisk forstand. Hvad betyder dette politisk opdelte Arktis for Ruslands ageren i regionen og for vestlige reaktioner på (nye) russiske strategiske initiativer og handlemønstre? Og hvad betyder det for de tre rigsdele og Rigsfællesskabets position i Arktis og Nordatlanten?[1]

I et højspændt og opdelt Arktis, hvor kommunikationskanaler er afbrudt, trives mistillid og misforståelser. Samtidig sætter Vestens, herunder Danmarks, øgede forsvarsbudgetter og nye sikkerhedspolitiske tiltag Rigsfællesskabets særegne konstruktion i spil på nye måder. Mellemrigspolitikken – altså den kategori af politisk forhandling og debat, som hverken er ren udenrigspolitik eller ren indenrigspolitik, men hvor kompetencefordelingen mellem Danmark, Grønland og Færøerne kommer i spil – bliver kun mere central. Kapitlet analyserer derfor de arktiske dynamikker på to niveauer. Først undersøges på det internationale niveau, hvordan Arktispolitikken forandres af Ruslands invasion af Ukraine og Vestens reaktion. Dernæst undersøges det statslige niveau samt det svært definer-



Figur 3: Typer af politik i Rigsfællesskabet

bare sub-statsniveau, hvor netop mellemrigspolitikken foregår. Figur 3 viser de forskellige typer af politik, som er i spil.[2]

Den nye situation er ikke mindst en udfordring i forbindelse med mellemrigspolitikken. Som figuren viser, er det i denne sammenhæng nyttigt at skelne mellem fire elementer.[3] Det gælder 1) diskussioner om, hvilken rigsdel der har kompetencen på det givne politikområde; 2) uenigheder om, hvornår og hvordan Grønland og Færøerne bør inddrages i en given beslutningsproces; 3) hvem der skal afholde udgifter eller modtage skatte- og ressourceindtægter; 4) politiske og diplomatiske kampe om at øve og udøve udenrigspolitisk kompetence – altså det i praksis at vise evne til at føre udenrigspolitik som stat eller aspirerende stat.[4]

Dette kapitel opridser først den generelle relation mellem Rusland og Vesten siden Ukrainekrisens begyndelse i 2014. Denne relation holdes op mod det specifikke forhold mellem Vesten og Rusland i Arktis i samme periode – et forhold, som på trods af Ruslands militærstrategiske udfordring i regionen fortsat har været præget af en vis dialog. Det andet afsnit analyserer de konsekvenser, som udviklingen i 2022 allerede har fået for Arktispolitikken. På denne baggrund uddyber det tredje afsnit, hvad det politisk opdelte Arktis mere konkret betyder for arktisk forsvars- og sikkerhedspolitik. Vestens opmærksomhed på Ruslands ageren i Arktis bliver ikke mindre, og det samme kan givetvis siges om Ruslands sårbarhedsfornemmelse i nord. Reaktioner og modreaktioner kan hurtigt eskalere. Det fjerde afsnit uddyber, hvad implikationerne af det politisk opdelte Arktis er for Danmark og Rigsfællesskabet.

Mens der allerede nu er tegn på en fælles anerkendelse af den "eksterne" trussel og dens alvor – bl.a. i form af dansk, grønlandsk og færøsk tilslutning til EU's nye sanktionsregime – er det ikke givet, at de forsvarspolitiske beslutninger, som den nye situation kræver af Danmark, vil blive mødt med samme enighed. En udenrigspolitisk enighed på tværs af Rigsfællesskabet kan altså ikke nødvendigvis omsættes til forsvarspolitisk enighed. Forsvarspolitikken risikerer at blive en mere udtalt mellemrigspolitisk kampplads, der ikke kun handler om, hvordan og hvor i Kongeriget det øgede forsvarsbudget bruges, men også – for hver rigsdel – handler om at udøve og udvise evne til at bedrive politik på det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område.

Ikke en nyhed: Ruslands oprustning i Arktis bekymrer Vesten

Året 2014 markerede et nyt lavpunkt i relationen mellem Rusland og Vesten. Den russiske annektering af Krim og krigshandlingerne i Østukraine affødte en betydelig vestlig reaktion, herunder sanktioner mod Rusland og en fremskudt NATO-tilstedeværelse i de baltiske lande med dansk deltagelse. Sideløbende forsøgte Vesten – bl.a. i det arktiske samarbejde – at opretholde et dialogspor med Rusland. Dette kom fx til udtryk på et pressemøde i oktober 2020 mellem udenrigsministrene Jeppe Kofod og Sergej Lavrov. Her var et af samtaleemnerne nye EU-sanktioner mod Rusland som reaktion på giftattentatet mod oppositionspolitikeren Aleksej Navalnyj. På trods af attentatet og sanktionerne talte de to ministre også om netop Arktis som et samarbejdsområde og bekræftede et fælles ønske om arktisk lavspænding.[5] Den tobenede tilgang udtrykte således et ønske om at afskrække Rusland fra yderligere aggression koblet med et forsøg på at skabe muligheder for dialog og konfliktnedtrapning på længere sigt.[6]

Balancegangen indebar efter 2014, at de arktiske sikkerheds- og forsvarspolitiske relationer med Rusland blev suspenderet, mens en række ikke-sikkerhedspolitiske fora og initiativer kunne fortsætte. Arctic Security Forces Roundtable og de årlige Arctic Chiefs of Defense Staff-møder blev afbrudt fra Vestens side, mens dialog og arbejde i Arktisk Råd, som ikke direkte beskæftiger sig med sikkerhedspolitik, kunne fortsætte. Med den daværende amerikanske udenrigsminister, Mike Pompeos, kritik af bl.a. Ruslands oprustning i Arktis op til Arktisk Råd-mødet i Finland i 2019 og den manglende sluterklæring efter mødet blev der midlertidigt sået tvivl om den samarbejdende relation til Rusland i Arktis. I 2021 blev der dog på Arktisk Råd-mødet i Island igen sat en streg under vigtigheden af at fortsætte samarbejdet. Rådet blev enige om en tiårsstrategi, og Island overdrog formandskabet til Rusland. USA's udenrigsminister, Antony Blinken, udtalte, at han så "frem til at implementere Rådets første strategiske plan i samarbejde med Rusland og alle vores partnere".[7]

Interaktionen i Arktis udgjorde således – på trods af spændingerne efter 2014 – en mulighed for at opretholde ikke bare dialog, men faktisk samarbejde om en række emner, herunder miljø- og klimaspørgsmål og forskningspolitik. Samarbejdet omfattede også de bilaterale relationer mellem Rusland og de andre arktiske stater, herunder Kongeriget Danmark, under mottoet om arktisk lavspænding.

Samtidig har Ruslands oprustning i Arktis i løbet af de seneste fire-fem år vakt stigende bekymring blandt vestlige regeringer og eksperter. Det russiske Arktis er vigtigt for Rusland økonomisk, kulturelt og strategisk.[8] Præsident Putin har store ambitioner for nye indtægtsmuligheder i Ruslands arktiske egne i form af udvinding af fossile ressourcer og indtægter fra kommerciel skibstrafik ad Den Nordlige Sørute. Ruslands meget lange arktiske kyst bevirker samtidig, at Rusland føler sig sårbar mod nord.[9] Disse faktorer har tilsammen foranlediget en russisk militær oprustning langs den nordlige kyststrækning og på russiske øer langt ude i det arktiske ocean. Oprustningen består i (gen)opbygning af militære baser, nye våbensystemer og missiltyper samt en forfremmelse af Nordflåden til at udgøre sit eget militære distrikt.[10] Netop Nordflåden, som har hovedbase ved Severomorsk på Kolahalvøen, er hjemsted for størstedelen af Ruslands strategiske ubåde – den søbårne del af Ruslands nukleare kapabiliteter.[11] Disse ubåde er afgørende for Ruslands afskrækkelsesprofil i Arktis og globalt.

Udviklingen bekymrer NATO og USA. Fra USA's synsvinkel udgør den russiske oprustning en strategisk trussel mod det amerikanske fastland og den infrastruktur (herunder Thule-radaren), som beskytter amerikansk territorium. Som henholdsvis adgangsvej til USA og indgangsport til Nordatlanten er Grønland og Færøerne vigtige strategiske opmærksomhedspunkter for USA.[12] Bekymringerne udspringer af behovet for at sikre eget og allieredes territorier og befolkninger, og de får givet-

vis nyt liv af den utilregnelighed, som Rusland har udvist med landets angreb på Ukraine.

En afgørende nyhed: Ruslands invasion af Ukraine får politiske konsekvenser i Arktis

Ruslands invasion af Ukraine i 2022 fik hurtigt konsekvenser for det arktiske samarbejde. De syv arktiske stater (det vil sige de arktiske stater undtagen Rusland) udsendte den 3. marts 2022 en fælles erklæring, hvori alt samarbejde i Arktisk Råd suspenderes, fra arbejdsgruppe- til ministerniveau, med følgende begrundelse:

> The core principles of sovereignty and territorial integrity, based on international law, have long underpinned the work of the Arctic Council, a forum which Russia currently chairs. In light of Russia's flagrant violation of these principles, our representatives will not travel to Russia for meetings of the Arctic Council. Additionally, our states are temporarily pausing participation in all meetings of the Council and its subsidiary bodies (…).[13]

Erklæringen indikerer, at den forværrede sikkerhedspolitiske dynamik ikke bare har "dryppet" på Arktis, som i 2014, men er "flydt" helt ind i regionen. Med dette bliver tanken om arktisk exceptionalisme – altså idéen om Arktis som en særlig region isoleret fra omverdenens sikkerhedspolitik – lagt i graven. Det betyder dog ikke, at arktisk sikkerhedspolitik er blevet til euro-atlantisk sikkerhedspolitik. Regionens geografiske og klimatiske betingelser gælder fortsat, og sikkerhedsarkitekturen er (indtil videre) uforandret. Alligevel kan det forventes, at ikke-arktiske stater, herunder Storbritannien, Frankrig og Kina, samt organisationer som NATO og EU, blot vil få endnu større interesse i regionen. De syv arktiske stater har hidtil stillet sig forskelligt i spørgsmålet om øget NATO- og EU-engagement, og det er uklart, om og hvordan den intensiverede konflikt påvirker positioneringen i forhold til dette spørgsmål. Særligt NATO har radaren vendt mod nord, men det er endnu ikke afklaret, hvordan alliancen vil øge sit engagement i Arktis og Nordatlanten.[14]

Suspenderingen af Arktisk Råd betyder, at Arktis er blevet mere grundlæggende politisk opdelt. Alle typer udenrigspolitiske relationer med Rusland er nu problematiske, herunder økonomiske og klimapolitiske. Dertil kommer, at opdelingen får konsekvenser for forskningssamarbejde og relationer mellem oprindelige folk på tværs af Arktis. En indikator for de fundamentale og bredspektrede arktiske konsekvenser af Ukrainekrigen er, at også Barents Euro-Arctic Council er blevet suspenderet.[15] Dette råd blev oprettet i 1993, og dets eksistensberettigelse bunder i en ambition om, gennem samarbejde på sub-statsniveau, at minimere risikoen for konfrontation og splittelse i regionen.

Det politisk opdelte Arktis lægger den samarbejdende del af Arktispolitikken i kunstig koma. Den kunstige koma er først og fremmest et tydeligt og samlet signal til Rusland fra de syv øvrige arktiske stater. Samtidig er der dog ikke tale om udmeldelser eller om nedlæggelse af Arktisk Råd. Formålet med den kunstige koma er netop også at give organet (Arktisk Råd) og patienten (det arktiske samarbejde) de bedste muligheder for at overleve, når den akutte krise måtte være under kontrol. Dette blev understreget af USA's øverste embedsmand i Arktisk Råd, som i kølvandet på suspenderingen udtalte, at det fremadrettet er vigtigt at forhindre permanente "skader på Rådet", så det kan forblive et effektivt forum og "fortsætte med at gøre sit store arbejde i de næste 25 år".[16]

Suspenderingen skal altså ses som det mindst dårlige valg i den nuværende situation. På den ene side ville et fortsat samarbejde i Arktisk Råd virke selvmodsigende i lyset af den bredspektrede afkobling af Rusland. På den anden side ville en udmeldelse også signalere et sammenbrud i det arktiske samarbejde uden håb eller ønske om genoprettelse fra Vestens side. Af samme grund er det svært at se et eventuelt alternativt forum for de syv arktiske stater uden om Arktisk Råd som andet end en opgivelse af håbet om at redde "organet". Samtidig ville dette opmuntre Rusland til at oprette sit eget parallelforum med bl.a. Kina, hvilket kun ville cementere den politiske opdeling af Arktis.

Den 8. juni 2022 udsendte de syv øvrige arktiske stater en meddelelse om en begrænset genoptagelse af Arktisk Råd-projekter, som ikke involverer Rusland. Hvordan man vil balancere dette arbejde over for den generelle suspendering af Rådet, er på nuværende tidspunkt uklart.

Det politisk opdelte Arktis øger risikoen for mistillid, misforståelser og utilsigtet eskalering

Krigen i Ukraine forandrer betingelserne for udenrigs-, sikkerheds-, og forsvarspolitikken i Arktis på to fronter. For det første har Ruslands handlinger forårsaget

en prompte, fælles og markant reaktion fra de øvrige arktiske stater. Dermed er det politisk opdelte Arktis en realitet. For det andet indlemmes Arktispolitikken også i en bredere vestlig bekymring om Ruslands, særligt præsident Putins, utilregnelighed. Den stærkt formindskede tillid skaber svære vilkår for alle relationer mellem Rusland og Vesten. I arktisk kontekst udgør oprustning på begge sider og det nye lavpunkt af tillid en farlig kombination, hvor mistillid og misforståelser trives, og utilsigtet eskalering får gunstige vilkår.

Præsident Putins slet skjulte trusler om anvendelse af atomvåben i tilfælde af vestlig indblanding på Ukraines side, og præsident Bidens offentlige udtalelser om, at "Putin ikke kan blive ved magten", viser den dybe mistillid og antagonisme.[17] Som beskrevet er Ruslands strategiske initiativer i Arktis afgørende for det amerikanske fastland og for det transatlantiske forhold og dets sikkerhedsgarantier, men også for et globalt strategisk regnestykke, hvor særligt Ruslands nukleare kapaciteter er en vigtig faktor. Omvendt føder Vestens reaktioner også ind i en eksisterende russisk frygt for NATO-udvidelser mod øst og en grundopfattelse af, at Vesten ikke vil Rusland noget godt.[18]

Ruslands (syn på den) nordlige flanke kan ikke direkte sammenlignes med den trusselsopfattelse mod vest, som har ført til invasionen af Ukraine. Ruslands økonomiske interesser i Arktis ville blive svære at forfølge i tilfælde af en krise eller decideret konflikt i eller tæt på det russiske Arktis. Af samme grund er de fleste eksperter enige om, at Ruslands arktiske oprustning grundlæggende er defensiv, og at Rusland ikke har interesse i at risikere en konflikt i regionen.[19] Dette syn på Ruslands oprustning i Arktis er også udbredt blandt russiske eksperter.[20] Ikke desto mindre kan konkrete situationer eskalere. Samtidig foreskriver sikkerhedsdilemmaets logik, at begge sider vil fortsætte oprustningen, selvom ingen bliver mere sikre af det.[21] I et politisk opdelt Arktis med afbrudte samarbejdsrelationer og kommunikationskanaler øges risikoen for utilsigtet eskalering. Dette er især problematisk, fordi både USA og Rusland har infrastruktur, der knytter sig til missilvarsling og nuklear afskrækkelse, i regionen.

Særligt risikofyldte er de områder, hvor Rusland, USA og de øvrige arktiske stater oplever strategiske svagheder eller har afgørende interesser. For Rusland drejer det sig bl.a. om Nordflådens placering ved Kolahalvøen. For at kunne beskytte flåden og fastholde de strategiske ubådes *second-strike*-kapacitet i en konfliktsituation har Rusland udviklet et bastionsforsvarskoncept, som indebærer kontrol med den nordligste del af Norge, Sverige og Finland.[22] Dette har fået NATO og USA til at forstærke, øve og træne i netop dette område. Øgruppen Svalbard er et andet opmærksomhedspunkt, som med mellemrum skaber splid mellem Norge og Rusland. Tilstedeværelse og rettigheder på og omkring øgruppen er i sig selv et stridspunkt. Dertil kommer Svalbards vigtige placering i det såkaldte Bear-gab, som ligesom Grønland-Island-UK-gabet (GIUK-gabet) er en geografisk flaskehals – og derfor af central strategisk betydning.[23]

Nordatlanten, særligt GIUK-gabet, vil også fortsat være et risikoområde for begge parter, ligesom dynamikker i farvandet og luftrummet mellem Alaska og Rusland (Beringstrædet) vil være det. Oprustning og øvelser i disse tre områder – det nordlige Norge/Svalbard/Kolahalvøen, Nordatlanten/GIUK-gabet samt Beringstrædet – risikerer i et mere spændt Arktis at sende signaler til modparten om optrapning. I værste fald kan manglen på kommunikation og observation medføre misforståelser om intention, omfang og karakter af fx en øvelse.[24]

Forsvars- og sikkerhedspolitisk er risikoområder og handlemønstre i Arktis ikke fundamentalt forrykkede med Ruslands invasion af Ukraine. Men risikoen for misforståelser og utilsigtet eskalering – og dermed for en alvorlig krise eller konfrontation – er vokset.

Konsekvenser for Rigsfællesskabet: udenrigspolitisk enighed er ikke lig med forsvarspolitisk enighed

Danmarks tilslutning til den vestlige reaktion på invasionen af Ukraine har været utvetydig, endda historisk markant, i form af beslutningerne om at nå NATO's målsætning om at bruge 2 pct. af landets BNP på forsvar samt om at sætte Danmarks EU-forsvarsforbehold til afstemning. Sidstnævnte førte til beslutningen om en afskaffelse af forsvarsforbeholdet ved folkeafstemningen den 1. juni 2022. Også Grønland og Færøerne har reageret med tilslutning til sanktionsregimet og fordømmelse af Ruslands handlinger. Denne enighed mellem rigsdelene står i kontrast til splittelsen i kølvandet på Ukrainekrisen i 2014, hvor særligt Færøernes fortsatte fiskeeksport til Rusland gik imod EU's sanktioner og forårsagede et forklaringsproblem for Danmark i Bruxelles.[25]

Denne gang synes der i højere grad at være en udenrigspolitisk enighed mellem de tre rigsdele. En række store fiskeeksportører på Færøerne har meldt ud, at de vil søge nye markeder uden om Rusland.[26] Samtidig har den færøske lagmand udtalt, at "Færøerne er en del af Vesten og vil rette sig efter handlinger og sanktioner iværksat af de vestlige allierede".[27] Siden da er det færøske landsstyre dog blevet kritiseret for at være for langsomme til at vedtage og implementere et sanktionsregime over for Rusland. Grønland ytrede tidligt en intention om at tilslutte sig EU's sanktionsregime og fordømte Ruslands angreb på Ukraine som et brud på "folkeretten, folks selvbestemmelsesret og et lands suverænitet".[28] Et enigt grønlandsk parlament, Inatsisartut, vedtog den 19. maj et lovforslag, som bemyndiger den grønlandske regering, Naalakkersuisut, til at indføre sanktioner mod Rusland. Derudover har den selvstyreejede fiske- og skaldyrsgigant Royal Greenland stoppet al eksport til Rusland.[29]

Men sanktionsregimet står ikke alene. Afskrækkelse i form af offensive militære kapaciteter udgør også en vigtig del af Vestens, særligt NATO's, reaktion på invasionen. Danmarks fortsatte og øgede deltagelse i NATO's afskrækkelsesprofil i de baltiske lande er et eksempel på dette. Hvorvidt og hvordan Grønland og Færøerne skal indgå i denne afskrækkelsesprofil, er ikke tydeligt endnu. De ønsker, som USA og NATO allerede før 2022 har fremført om luftrumsovervågning i og omkring begge rigsdele, er stadig gældende. Behovet for et (kontinuerligt) radardække er ikke blevet mindre efter invasionen af Ukraine. Det opfølgende spørgsmål – hvad Danmark kan gøre, hvis et mere komplet luftbillede opfanger trusler – er også stadig aktuelt. Dertil kommer yderligere ønsker, som USA eller NATO måtte fremsætte over for Danmark som repræsentant for hele Rigsfællesskabet, herunder fx om nye, afskrækkende installationer, deployeringer, øvelser eller baser.

Luftrumsovervågning og baseopgraderinger er problematiske at håndtere for Rigsfællesskabet, fordi de lander i feltet mellemrigspolitik. Fx har den amerikanske Thulebase i Grønland historisk skabt alvorlige udfordringer i forholdet mellem Danmark og Grønland. Basen skaber også i dag mellemrigspolitisk uenighed og frustration, og skulle USA beslutte at opsætte afskrækkende foranstaltninger på Thule, ville det sætte mellemrigspolitikken (og indenrigspolitikken i henholdsvis Grønland og Danmark) under pres. USA planlægger i skrivende stund at opgradere eller udbygge basen, uden at det på nuværende tidspunkt er tydeligt, hvilke installationer og deployeringer det medfører.[30] Til sammenligning har beslutningen om at opsætte en NATO-radar på Færøerne til luftrumsovervågning i 2021-2022 – i sig selv ikke en afskrækkende kapacitet – vakt stor mellemrigspolitisk debat og indenrigspolitisk debat på Færøerne. Mellemrigspolitisk har nogle færøske politikere kritiseret Danmark for manglende inddragelse forud for beslutningen. Indenrigspolitisk har det færøske landsstyre og det færøske lagting været uenige om, hvem der egentlig har kompetence til at tage stilling til radaren på Færøernes vegne.[31] I juni 2022 sikrede en ny aftale mellem Danmark og Færøerne, at luftvarslingsradaren bliver opsat.

Den udenrigspolitiske enighed om, hvilken størrelse og type trussel Rusland udgør, er altså ikke ensbetydende med mellemrigspolitisk enighed om, hvilke forsvarspolitiske initiativer den nye situation bør medføre. Rigsfællesskabets særegne konstruktion bevirker, at enighed om den ydre trussel ikke direkte kan omsættes til enighed internt i rigsdelene og mellem rigsdelene. Den nye situation – et mere spændt Arktis, hvor grænserne mellem venner og fjender bliver tegnet tydeligere op, og hvor en god portion af de forhøjede forsvarsudgifter sandsynligvis skal afsættes – kræver fortsat og endda øget dialog mellem rigsdelene. Mellemrigspolitikken er ikke i sig selv et problem, men den nye politiske situation vil i endnu højere grad end tidligere kræve dialog og koordination på tværs af Rigsfællesskabet.

Konklusion: Mellemrigspolitikken forsvinder ikke, men forrykkes i sin substans

Krigen i Ukraine forværrer betingelserne for den samarbejdende del af Arktispolitikken, som i skrivende stund er lagt i kunstig koma. Udviklinger, som allerede før februar 2022 var undervejs, accentueres. Det gælder ikke mindst sikkerhedsdilemmaets oprustningsspiral og den bagvedliggende antagonisme og mistillid mellem Rusland og Vesten.

For de tre rigsdele og Rigsfællesskabet som helhed bliver nogle ting nemmere. Den fælles position og reaktion i forhold til Ruslands handlinger i Ukraine signalerer en udenrigspolitisk enighed på tværs af Rigsfællesskabet. Men det betyder ikke, at den særegne mellemrigspolitik, hvorigennem kompetencefordeling, beslutningsproces, økonomi og udenrigspolitisk evne forhandles, er forsvundet. Mellemrigspolitikken vil nok snarere

blive forrykket fra at handle om brede udenrigspolitiske emner og relationer (fx i Arktisk Råd og i EU-regi) til at dreje sig om den hårde del af sikkerhedspolitikken, særligt hvordan forsvarspolitiske initiativer skal skrues sammen og implementeres. Derfor vil det fortsat være svært at være Rigsfællesskabet mellem stormagter og alliancehensyn.

Udmøntningen af den arktiske kapacitetspakke på 1,5 mia. kroner har skabt mellemrigspolitiske uenigheder om økonomi og drift, bl.a. med hensyn til NATO-radaren på Færøerne og beslutningsprocessen forud for pakkens vedtagelse. Med et øget dansk forsvarsbudget, som også skal bruges i Arktis og Nordatlanten, bliver forsvarspolitikken samtidig en mere central del af relationerne mellem de tre rigsdele. En særlig udfordring kan opstå i forbindelse med uenigheder om afskrækkende kapaciteter i Grønland eller på Færøerne. Forsvarspolitik handler ofte om håndgribelige, synlige og bekostelige tiltag – og kan sagtens blive en lige så udtalt mellemrigspolitisk kampplads, som udenrigspolitikken har været.

1 For en skelnen mellem termerne "Kongeriget Danmark", "Rigsfællesskabet" og "rigsdele" samt en eksemplificering af begrebet "mellemrigspolitik", se Kristian S. Kristensen og Lin Alexandra Mortensgaard, "Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks", CMS Rapport, Center for Militære Studier, København: Djøf Forlag, 2022, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/rigsfaellesskabets-arktiske-militaerstrategiske-problemkompleks/.

2 Kapitlet og figur 3 forudsætter en skelnen mellem udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, hvor udenrigspolitik er en paraplyterm, der indeholder de to andre, men samtidig også inkluderer fx handelsrelationer, klimadiplomati og kulturelle relationer. Se også Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla Tenna Nørup Sørensen, red., *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten* (København: Djøf Forlag, 2021), især 26–27.

3 Figuren er et ikke-udtømmende bud på mellemrigspolitikkens hovedelementer.

4 Se også Ulrik Pram Gad, *National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games: Greenland, Denmark and the European Union* (København: Museum Tusculanums Forlag, 2017); Marc Jacobsen, "Greenland's Arctic advantage: Articulations, acts and appearances of sovereignty games", *Cooperation and Conflict* 55, nr. 2 (2020): 170–192; Sara Olsvig og Ulrik Pram Gad, "Grønland som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør", i Rahbek-Clemmensen og Sørensen, red., *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten*.

5 Jacob Svendsen, "Rusland advarer Jeppe Kofod og EU mod flere sanktioner", *Politiken*, 9. oktober 2020, https://politiken.dk/udland/art7956102/Rusland-advarer-Jeppe-Kofod-og-EU-mod-flere-sanktioner.

6 Henrik Ø. Breitenbauch, Kristian S. Kristensen og Jonas Groesmeyer, "Vesten og Rusland: Optioner for samarbejde i en krisetid", CMS Rapport, Center for Militære Studier, 2020, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/vesten-og-rusland-optioner-for-samarbejde-i-en-krisetid/.

7 Saga Helgason, Ekatarina Uryupova og Romain Chuffart, "Recap of the Arctic Council's Ministerial Meeting 2021 in Reykjavik", The Arctic Institute, 1. juni 2021, https://www.thearcticinstitute.org/recap-arctic-council-ministerial-meeting-2021-reykjavik/.

8 Flemming Splidsboel, "Mellem udvikling og oprustning: Ruslands planer for Arktis", *Økonomi & Politik* nr. 2 (2021): 115–132; Mathieu Boulègue, "Russia's Military Posture in the Arctic. Managing Hard Power in a 'Low Tension' Environment", Chatham House, 2019.

9 Jørgen Staun, "Rusland i Arktis. Fra Arktis som ressourcebase til sikring af suverænitet", i Rahbek-Clemmensen og Sørensen, red., *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten*.

10 Malte Humpert, "Russia Elevates Importance of Northern Fleet Upgrading it to Military District Status", *High North News*, 13. januar 2021, https://www.highnorthnews.com/en/russia-elevates-importance-northern-fleet-upgrading-it-military-district-status.

11 Amy F. Wolf, "Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, Modernization", opdateret 21. marts 2022, Congressional Research Service, https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf, 18-19.

12 For en uddybende analyse af USA's trusselsopfattelser i/fra Arktis og Nordatlanten, se Kristian S. Kristensen og Lin A. Mortensgaard, "Amerikansk Arktis-politik i forandring: Aktører og konfliktforståelser", CMS Rapport, Center for Militære Studier, København: Djøf Forlag, 2021, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/amerikansk-arktis-politik-i-forandring---aktoerer-og-konfliktforstaaelser/.

13 U.S. Department of State, "Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia's Invasion of Ukraine", 3. marts 2022, https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/.

14 Kristian S. Kristensen, Lise Wiederholt Christensen og Lin A. Mortensgaard, "NATO's rolle i Arktis – implikationer for Kongeriget Danmark", CMS Notat, Center for Militære Studier, 18. marts 2022, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/cms-notat-natos-rolle-i-arktis--implikationer-for-kongeriget-danmark/.

15 European Union External Action Service, "Barents Euro-Arctic Cooperation: Joint Statement of the European Union, Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden on suspending activities with Russia", 9. marts 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/barents-euro-arctic-cooperation-joint-statement-european-union-finland-denmark-iceland-norway_en.

16 Andreas Krog, "USA: Let beslutning at vende Rusland og Arktisk Råd ryggen", *Altinget.dk*, 21. marts 2022, https://www.altinget.dk/arktis/artikel/usa-let-beslutning-at-vende-rusland-og-arktisk-raad-ryggen.

17 Lauren Gambino og Joanna Walters, "'I make no apologies': Biden stands by 'Putin cannot remain in power' remark", *The Guardian*, 28. marts 2022, https://www.theguardian.com/us-news/2022/mar/28/biden-vladimir-putin-power-russia-ukraine.

18 Alexander Hill, "Deep-rooted Russian fear of the West has fuelled Putin's invasion of Ukraine", *The Conversation*, 3. marts 2022, https://theconversation.com/deep-rooted-russian-fear-of-the-west-has-fuelled-putins-invasion-of-ukraine-178351.

19 Se fx Boulègue, "Russia's Military Posture in the Arctic".

20 Michael B. Petersen og Rebecca Pincus, "Arctic Militarization and Russian Military Theory", *Orbis* 65, nr. 3 (2021): 490–512.

21 Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics* 30, nr. 2 (1978): 167–214.

22 Rolf Tamnes, "The Significance of the North Atlantic and the Norwegian Contribution", i John Andreas Olsen, red., *NATO and the North Atlantic: Revitalising collective defence* (London: Routledge, 2017).

23 Andreas Østhagen, "Relations with Russia in the North were already tense. Now it's getting worse", The Arctic Institute, 25. februar 2022, https://www.thearcticinstitute.org/relations-russia-north-tense-getting-worse/.

24 Også en række ressourcer og ressourcerettigheder i Arktis vil fortsat udgøre en konfliktrisiko, herunder den juridiske status på Den Nordlige Sørute, opdelingen af den arktiske havbund og fiskerrettigheder i Det Centrale Arktiske Ocean.

25 For en gennemgang af tidligere disputter mellem EU, Færøerne og Danmark, se Gestur Hovgaard og Ragnheiður Bogadóttir, "Mellem Laks, Lus og Putin: Om erhvervsøkonomisk succes, storpolitik og bæredygtighed", *Økonomi & Politik*, nr. 4 (2020): 73–85.

26 Jørgen Rudbeck, "Bakkafrost stopper eksport til Rusland", *FødevareWatch*, 28. februar 2022, https://fodevarewatch.dk/Landbrug_Fiskeri/article13779981.ece.

27 Helle Nørrelund Sørensen, "Færøerne støtter sanktioner mod Rusland", *KNR*, 28. februar 2022, https://knr.gl/da/nyheder/f%C3%A6r%C3%B8erne-st%C3%B8tter-sanktioner-mod-rusland.

28 Karline Platou og Signe Haahr Pedersen, "Politikere om russisk invasion af Ukraine: Vi skal ikke tro, vi bor langt væk fra krigen", *KNR*, 25. februar 2022, https://knr.gl/da/nyheder/politikere-om-russisk-invasion-af-ukraine-vi-skal-ikke-tro-vi-bor-langt-v%C3%A6k-fra-krigen.

29 Merete Lindstrøm, "Al eksport til Rusland stopper: Sanktioner rammer fiskerigigant", *Sermitsiaq*, 3. marts 2022, https://sermitsiaq.ag/node/235752; Thomas Munk Veirum, "Lov om Rusland-sanktioner på vej", *Sermitsiaq*, 5. april 2022, https://sermitsiaq.ag/node/236496.

30 Andreas Lindqvist, "Thulebasen kan få nøglerolle i USA's forsvar mod hypersoniske missiler", *Berlingske*, 23. maj 2022, https://www.berlingske.dk/samfund/thulebasen-kan-faa-noeglerolle-i-usas-forsvar-mod-hypersoniske-missiler.

31 Andreas Krog, "Politisk slagsmål over radar fortsætter på Færøerne", *Altinget.dk*, 4. april 2022, https://www.altinget.dk/arktis/artikel/politisk-slagsmaal-over-radar-fortsaetter-paa-faeroeerne.

5

Kinas reaktioner og rolle efter Ruslands angreb på Ukraine

Bertel Heurlin

Den russiske invasion af Ukraine i 2022 har sendt Kina ud i en vanskelig international balancegang. Umiddelbart har den kinesiske ledelse fastholdt sit tætte forhold til Rusland ved at pege på USA's ansvar for konfliktens optrapning og ved at kritisere det vestlige og internationale sanktionsregime. Men udviklingen i 2022 er også ubekvem for Kina, og kineserne er tvunget til at overveje den langsigtede værdi af den strategiske alliance med Rusland. Dette kapitel ser nærmere på denne balancegang ved at analysere Kinas reaktioner og rolle i verdenspolitikken i lyset af Ukrainekrigen.

Udgangspunktet er den eksisterende internationale krise. En herskende diskurs har udråbt det russiske militære angreb som et definerende øjeblik i verdens udvikling og som udtryk for en ny international tidsalder og en ny verdensorden. Det første afsnit ser derfor nærmere på begivenhederne i 2022 og undersøger, hvad det nye ved situationen er, særligt i forhold til Kinas position. Dernæst identificeres de konstanter i international politik, som rammesætter selvsamme begivenheder. Kina har indlejrede interesser i den eksisterende verdensorden, men positionerer sig samtidig i den globale konkurrence med USA. Her skaber Ukrainekrigen udfordringer for Kina. Afslutningsvis optegnes situationen mellem stormagterne USA og Kina efter det russiske angreb på Ukraine. Derudfra diskuteres de væsentligste implikationer for småstaten Danmark.

Begivenhederne – tre forandringer med betydning for Kinas position

Der er international konsensus om, at Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 indvarsler afgørende forandringer i verdenspolitikken. Der er imidlertid mindre enighed om, hvilke forandringer der egentlig finder sted, og på hvilken måde de udgør nyskabelser. I dette afsnit identificeres og analyseres tre forandringer, som størstedelen af verdens stater vil være påvirket af. For det første genkomsten – i en ny form – af tidligere tiders dybt problematiske relationer mellem Kina og Rusland. For det andet genkomsten af anakronistisk interstatslig krigsførelse i Europa. For det tredje genkomsten af Europa som en strategisk vigtig region og en central sikkerhedspolitisk magtfaktor efter ændringerne i Tysklands politiske linje.

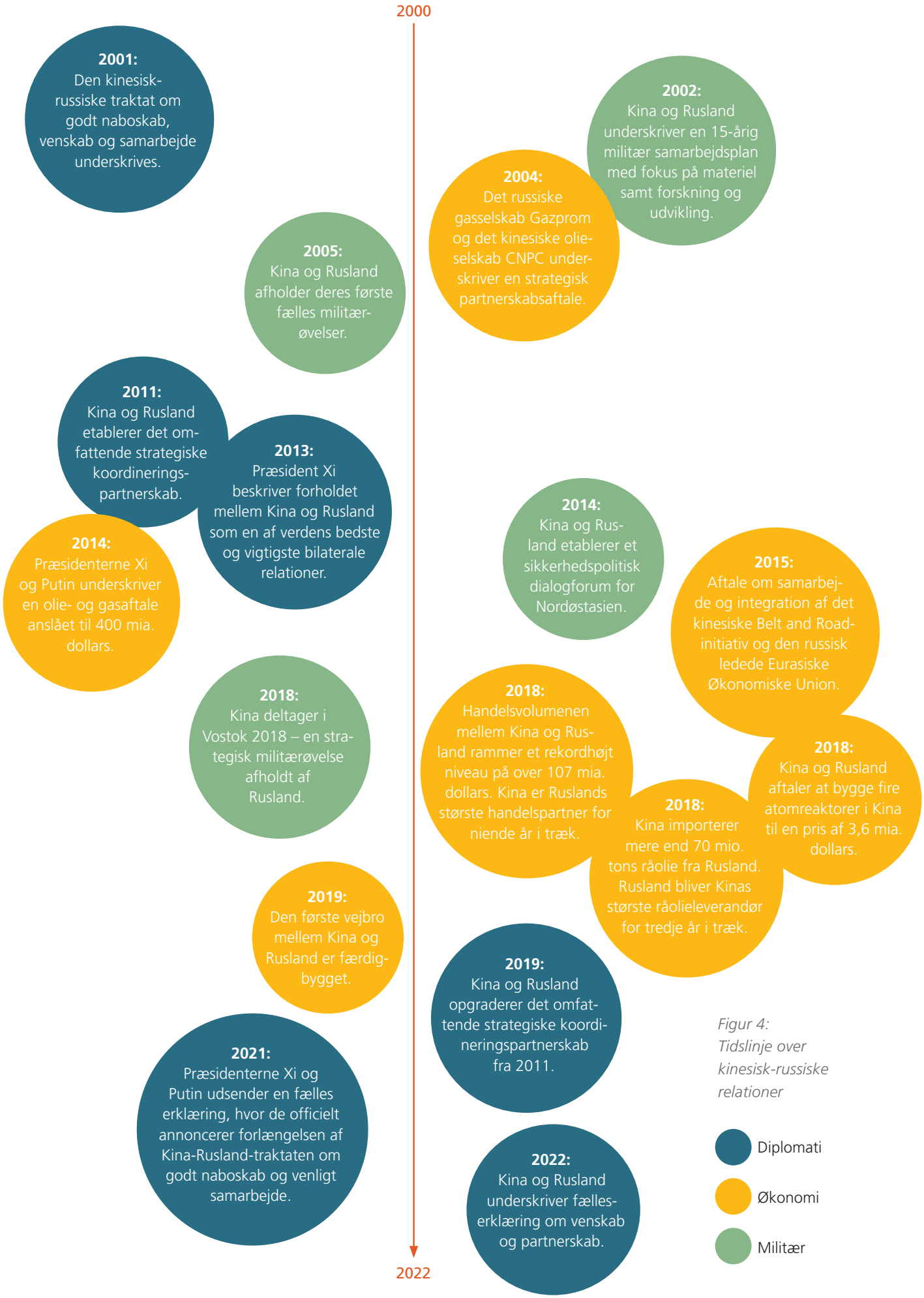
Genkomsten af et problematisk forhold mellem Kina og Rusland

En af de væsentligste forandringer, der følger af Ukrainekrigen, handler om forholdet mellem Kina og Rusland. Krigen har nemlig skudt en potentiel kile ind i det ellers tilsyneladende ubrydelige partnerskab. Umiddelbart før invasionen var det tætte forhold på sit højdepunkt med vedtagelsen af den kinesisk-russiske fælleserklæring den 4. februar 2022.[1] Efter krigsudbruddet er situationen ændret. Fælleserklæringen er undergravet, og Kina har distanceret sig fra det tætte og "grænseløse" partnerskab.

Historisk har forholdet mellem Kina og Rusland stort set altid været konfliktfyldt. I flere århundreder stod et ekspanderende imperialistisk Rusland over for det kinesiske Qing-dynasti, som frem til begyndelsen af 1800-tallet var et af verdens mest magtfulde og udviklede imperier. Qing-dynastiets indadvendte magtfuldkommenhed og manglende accept af den omkringliggende verdens teknologiske fremskridt medførte dog, at Kina kom til kort over for omverdenen. Ruslands koloniale erobringer af kinesisk territorium med efterfølgende påtvungne traktater blev en del af det, som kineserne har kaldt "ydmygelsernes århundrede".[2] Interessant nok har Kina i relation til denne ydmygelse mest fremhævet de vestlige magters undertrykkelse. Folkerepublikkens oprettelse i 1949 blev anerkendt af Sovjetunionen, mens de fleste vestlige magter fastholdt anerkendelsen af Kuomintangs styre, som efter nederlaget havde trukket sig tilbage til Taiwan. Frem mod 1960'erne blev forholdet mellem Kina og Sovjetunionen dog forværret, og det kulminerede med væbnede kampe i 1969 – og i 1972 med Mao Zedongs udsagn om, at Sovjetunionen var Kinas fjende nummer ét.

Den Kolde Krigs afslutning ændrede igen forholdet. I 1990'erne udviklede Kina og Rusland et strategisk partnerskab, bl.a. baseret på fastlæggelsen af den lange fællesgrænse i 1992. Med USA's nye position som enesupermagt fik Kina og Rusland i tiltagende grad sammenfaldende internationale interesser, herunder vedrørende sikring af suverænitet og ikke-indblanding i indre forhold, særligt i lyset af amerikansk global ekspansion og intervention. Samtidig har der også været afgørende forskelle, da Kina i højere grad end Rusland har søgt et vist samarbejde med og en mindre konfrontatorisk linje over for USA.

Fra omkring begyndelsen af 2010'erne blev de kine-



Figur 4: Tidslinje over kinesisk-russiske relationer

sisk-russiske relationer styrket, manifesteret i en række omfattende aftaler. Den kinesiske leder Xi Jinpings mere selvhævdende udenrigspolitik, ikke mindst over for USA, har ført de to lande tættere sammen i deres forsøg på at modarbejde amerikansk indflydelse i den nye stormagtskonkurrence.[3] Det har udmøntet sig i intensiveret samarbejde, både diplomatisk, økonomisk og militært. Figur 4 viser en tidslinje over væsentlige begivenheder i udviklingen af den kinesisk-russiske relation i de senere år.

Det tættere forhold mellem Kina og Rusland blev senest cementeret den 4. februar 2022 med vedtagelsen af fælleserklæringen om en venskabs- og partnerskabsrelation. Erklæringen er afgørende for vurderingen af, hvad der er nyt i forbindelse med det efterfølgende krigsudbrud.

Fælleserklæringen er usædvanlig. Den er på ti sider og særdeles detaljeret. Samtidig er den udformet som en traktat, hvor Kina og Rusland omtales som parterne. Parterne giver hinanden hånden på, at deres venskab og partnerskab er "grænseløst". Formålet med erklæringen er dobbelt. For det første at demonstrere over for verden, at de to stormagter står sammen i deres modstand mod USA's hegemoni. For det andet at binde Kina og Rusland sammen i gensidig respekt for deres respektive hovedinteresser *(core interests)*. Disse interesser er for Kina anført som løsningen af Taiwan-problemet; for Rusland er det kampen mod NATO's ekspansion og fastholdelse af interessesfærekonceptet. Erklæringen understreger dermed også en fælles kinesisk-russisk opfattelse af verdenspolitikkens tendenser. Her kobles det kinesiske synspunkt, at verden bevæger sig ind i en afgørende ny æra, hvor Kina spiller en central rolle, med det russiske synspunkt, at verden samtidig bevæger sig i en mere farefuld og truende retning. Derudover er erklæringen et kompendium over de to landes tætte internationale samarbejde i FN og i asiatisk sammenhæng.

Endelig er det også værd at bemærke den kontekst, som erklæringen blev underskrevet i. Kina stod med Vinter-OL som et gigantisk prestigeprojekt, der skulle levere en international manifestation af fredeligt samarbejde samt demonstrere landets organisatoriske og teknologiske evner. Rusland var i færd med en omfattende militær signalgivning over for NATO og sideløbende et vidtrækkende diplomatisk initiativ, der indeholdt provokerende sikkerhedspolitiske krav til USA. Fælleserklæringen kan dermed også ses som en reaktion på USA's manglende officielle deltagelse i Vinter-OL og på USA's advarsler om et kommende russisk angreb på Ukraine.

Men så kom krigen, tilsyneladende uden at Kina kendte til de overordnede russiske strategier og operative planer. Det bevirkede, at fælleserklæringen – og den kinesisk-russiske relation i det hele taget – kom under pres. Hvor skulle Kina placere sig? Resultatet blev i første omgang en position, hvor Kina på den ene side fastholdt, at USA var medansvarlig for krigen, men på den anden side også fastholdt, at man ikke var ansvarlig for Ruslands dispositioner og i princippet førte en "neutral politik". Denne linje blev demonstreret, ved at Kina hverken støttede Ruslands krig eller tilsluttede sig fordømmelsen af Rusland.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at Ruslands adfærd og den kinesiske positionering undergraver fælleserklæringen fra februar 2022. På tre afgørende områder har Kina desavoueret sine egne politiske doktriner. Det gælder suverænitetsprincippets ukrænkelighed, der ikke mindst er vigtigt for Kina i forhold til Taiwan-problematikken. Det gælder også princippet om, at fremmed indblanding i interne anliggender er uacceptabelt, og at regimeskifte ikke må finde sted ved udefrakommende intervention. Endelig flugter Kinas linje over for Rusland ikke med det kinesiske princip om fredelig sameksistens, altså at krig under alle omstændighederne skal undgås.[4] Alle tre fundamentale doktriner er alvorligt brudt med Rusland krig mod Ukraine.

Dertil kommer spørgsmålet om kinesisk viden om russiske motiver og strategier inden erklæringens vedtagelse. I skrivende stund er omfanget af det kinesiske informationsniveau vedrørende Ruslands militære angreb på Ukraine uklart. En kinesisk talsmand forklarede, at "fra russisk side fremgår det, at der ikke er oplysninger om angreb" – og senere at "vi er ikke en del af problemet, men af løsningen". Hvis Kina ikke var informeret, er det endnu en undergravning af de venskabs- og partnerskabsbånd, som erklæringen ellers gav udtryk for.

Genkomsten af anakronistisk krig

En anden vigtig forandring i tilknytning til Ruslands militære angreb på Ukraine vedrører selve krigens karakter. Uanset den russiske påstand om, at der ikke er tale om en krig, men derimod en "speciel militær operation", må invasionen karakterises som et direkte angreb på

et suverænt land. Denne slags krige har været sjældne siden afslutningen på Den Kolde Krig. Samtidig er der tale om, at verdens geografisk set største land, Rusland, angriber et af Europas største lande, Ukraine – begge højtudviklede, relativt velstående og velfungerende lande. Det er derudover bemærkelsesværdigt, at krigen på begge sider er blevet ført på en relativt lavteknologisk og traditionel måde med vægt på artilleri, kampvogne og simple missiler samt (fra russisk side) belejringsfremgangsmåder, der følges af total ødelæggelse af byer og bydele. Den russiske tilgang synes at fokusere på konventionel frontlinjekrig og destruktion af materiel og personel, mens forskellige former for hybrid og asymmetrisk krigsførelse, herunder cyberangreb, påvirkningskampagner, desinformation samt forskellige former for økonomisk pres, har spillet en mere komplementær rolle – og det på trods af at disse hybride metoder og midler, i hvert fald i vestlig optik, har været et centralt aspekt og en væsentlig styrke ved Ruslands tilgang til moderne krig.[5]

I kinesisk forståelse må Ukrainekrigen forekomme besynderlig og anakronistisk. I praksis satser Kina på hyperteknologisk krigsførelse. Det afspejles klart i den fundamentale organisatoriske omkalfatring af det kinesiske militær fra 2015. Kina bevæger sig fra mekanisering til et fokus på informationskrig, herunder med en betydelig efterretningskomponent og højteknologiske militære kapabiliteter, bl.a. med inddragelse af AI.[6] Målet er at få et militær i absolut verdensklasse.

Også i forbindelse med krigens formål er der problemer set med kinesiske øjne. Den officielle kinesiske politik er, at man bør arbejde på alle tænkelige måder for at undgå krig. Der er dog en undtagelse: Taiwan-problematikken. Det er et uomgængeligt kinesisk dogme, at hvis Taiwan erklærede sig en selvstændig nation, ville det kinesiske svar være krig. Indtil videre tyder intet imidlertid på, at den kinesiske ledelse ser Ukrainekrigen som en relevant parallel i forhold til Kinas relationer til Taiwan.

Genkomsten af Europa

Endelig udgør den antydede genkomst af Europa også en markant international forandring med betydning for Kinas internationale position. Genkomsten består dels i, at europæisk sikkerhed efter den russiske invasion fylder mere på den verdenspolitiske dagsorden, dels i, at der er åbnet for en signifikant styrkelse af de europæiske staters forsvars- og sikkerhedspolitiske rolle i international sammenhæng.

Europa var i århundreder verdens politiske, økonomiske og kulturelle centrum – et ekspanderende og internt rivaliserende centrum, som underlagde sig stort set hele verden. Efter Anden Verdenskrig blev kontinentet dog delt i to af USA og Sovjetunionen, og de europæiske stater var ikke længere de afgørende magtfaktorer i den europæiske eller globale sikkerhedspolitik. På trods af den økonomiske genrejsning og politiske forening i EU forblev Europa efter Den Kolde Krigs afslutning afhængigt af USA som dets militærstrategiske beskytter og *pacifier*, der skulle forsikre de europæiske stater mod hinanden. USA varetog Europas sikkerhed, mens særligt Tyskland, med sin skyldsbyrde fra Anden Verdenskrig, var tilbageholdende i sikkerhedspolitikken.

Kansler Scholz' tale til den tyske forbundsdag den 27. februar 2022 – tre dage efter indledningen af den russiske invasion – vendte imidlertid op og ned på Tysklands position regional og globalt.[7] Med beslutningen om en massiv oprustning trådte landet frem med en ny udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, som kan give Tyskland en strategisk rolle, der modsvarer dets økonomiske tyngde som verdens fjerdestørste økonomi. Tyskland kan med andre ord blive den ledende stormagt i Europa, baseret på normal statsræson – og samtidig en international stormagt i sin egen ret. Ændringen forskubber dermed også den transatlantiske relation og byrdedelingsfaktoren i varetagelsen af europæisk sikkerhed. Ansvaret for Europas forsvar kan fordeles mere ligeligt, hvilket potentielt kan styrke sammenknytningen mellem Europa og USA.

Spørgsmålet er, hvor Kina kommer ind i denne sammenhæng. Et fundamentalt mål for kinesisk udenrigspolitik er at differentiere klart mellem forholdet til henholdsvis Europa og USA – og at svække den amerikanskledede anti-kinesiske fælles front i rivaliseringsprocessen. Tyskland har hidtil markeret en imødekommende politik over for Kina, ikke mindst baseret på fælles handelsinteresser. Det er muligt, at denne linje videreføres, og at Tyskland med sin nye sikkerhedspolitiske position og tyngde vil kunne påvirke de øvrige EU-lande og dreje Europa længere væk fra den mere konfrontatoriske amerikanske tilgang. Omvendt signalerede Tyskland og det øvrige Europa allerede inden Ukrainekrigen et skifte, der bringer den europæiske Kina-politik tættere på den amerikanske. I den sammen-

hæng er det værd at notere sig, at Tyskland tilsluttede sig EU's Kina-strategi fra 2019, hvor Kina karakteriseres som en systemisk rival.

Den første store prøve på relationerne mellem EU og Kina efter krigens udbrud fandt sted den 1. april 2022 i forbindelse med et længe planlagt virtuelt topmøde. Her var hovedpersonerne præsident, Xi Jinping, EU-kommissionens formand, Ursula von der Leyen, og formanden for Det Europæiske Råd, Charles Michel. Mødet tydeliggjorde de mange udestående og uløste problemer mellem de to parter.[8] Det gælder bl.a. den store aftale om gensidige finansielle investeringer, som hænger i luften efter undsigelsen fra Europa-Parlamentet, samt løbende stridigheder om handelsrestriktioner.

Samtidig blev mødet præget af Ukrainekrigen. Xi Jinping forsvarede den fælles kinesisk-russiske holdning til krigen – at USA bærer skylden – og pegede på, at det vigtigste var at afslutte den militære konflikt. Ydermere fremhævede han, at Vestens sanktionsregime havde skadelige internationale effekter og derfor burde tilbagetrækkes. Den europæiske holdning var, at krigen markerede et definerende øjeblik, og Kina blev opfordret til at påvirke Rusland i retning af tilbagetrækning og afslutning af krigen.

Konstanterne – Kinas positionering i den amerikanskledede orden

Det foregående afsnit undersøgte begivenhederne omkring Ukrainekrigen og deres betydning for Kinas internationale position – med fokus på det nye i situationen. Begivenhederne og de forandringer, de indikerer, kan imidlertid bedst forstås i lyset af konstanterne, altså de bredere strukturelle forhold og tendenser, der styrer verdenspolitikken.

Den vigtigste konstant er den eksisterede strukturelle udformning af verdensordenen. På trods af en langsigtet tendens i retning af multipolaritet og stormagtskonkurrence er verdensordenen fortsat baseret på en enesupermagtsstruktur med USA som den dominerende globale magtfaktor.[9] En undersøgelse mellem verdens statsledere, som skulle udpege verdens stærkeste stat, ville uden tvivl pege på ét fælles svar: USA. Amerikanerne har kapabiliteterne til gennem global styring at påvirke verden i retning af deres politiske projekt. Dette projekt omfatter fremme af markedsøkonomi, demokrati, personlig frihed, menneskerettigheder og en normstyret international lov og orden. Andre stater har valget mellem at holde sig tæt på USA – at flokkes om eller *freeride* på amerikansk styring – eller at forsøge at modsætte sig den amerikanskledede verdensorden. Balancering bliver dermed asymmetrisk og foretages som issue-balancering snarere end på et overordnet niveau. At modsætte sig USA og dets verdensorden kan være kostbart og risikabelt.[10] Denne forståelse af den aktuelle globale tilstand indebærer, at Kina og Rusland er markant mere afhængige af USA end omvendt.

De systemiske kræfter ligger også bag det, der kunne kaldes konstante tendenser, det vil sige aflæselige globale udviklingslinjer. Tre tendenser skal fremhæves: USA's relative nedgang, i takt med at andre stater får stormagtsstatus, Kinas betydelige magtforøgelse samt skiftet fra Europa til Asien som den afgørende region i verdenspolitikken. Halvdelen af verdens befolkning bor i Asien, og regionen står for en stor del af verdensøkonomien og især den globale vækst. Både USA og Kina ønsker derfor at være Asiens stærkeste magt. I den nylige strategi for Indo-Stillehavsregionen lægger den amerikanske administration ikke skjul på, at Kina bruger uacceptable og ulovlige midler – som militarisering og utidig påvirkning og indblanding i andre lande – til at sikre sig positionen som den afgørende asiatiske magt. På sin side søger USA med sin overlegenhed og sine gode styrings- og påvirkningsmuligheder at bevare positionen som den dominerende magt i regionen.[11] Det kommer bl.a. til udtryk i revitaliseringen af stærke alliancer og partnerskaber, herunder AUKUS-samarbejdet (USA, Storbritannien og Australien) og den såkaldte Quadrilateral Security Dialogue (USA, Japan, Indien og Australien). Tidligere kinesiske opfattelser, som pegede på, at der var plads til begge magter i Asien, synes at være på retur. USA prioriterer klart at standse Kinas globale fremvækst, i det omfang denne fremvækst fremmes af ulovlige midler, som krænker international lov og den normbaserede globale orden. Både USA og Kina ser deres konkurrence, ikke krigen i Europa, som den afgørende internationale konflikt.

Det er i denne kontekst, at Kinas rolle i Ukrainekrigen skal ses. I kinesisk optik er forholdet til USA langt mere afgørende end forholdet til Rusland. På den ene side er Kina indlejret i den amerikanskledede orden og har interesse i at søge en fælles forståelse med USA.[12] Som adskillige ledere i partiavisen Global Times udtrykker det, er USA verdens stærkeste magt og den stat, som skriver de globale spilleregler. Kinas magtudvidelse og

vækst understøttes af den eksisterende verdensorden, som man udnytter til fulde. I dette lys bliver det tiltagende risikofyldt for Kina at stå på Ruslands side i Ukrainekrigen, ikke mindst hvis konturerne af en russisk militær fiasko bliver tydeligere. På den anden side foregår der en international frontdannelse med Kina og USA som de vigtigste omdrejningspunkter, der tilbyder forskellige politiske og økonomiske modeller for international styring og internationalt samspil. Ukrainekrigen er et væsentligt moment i denne frontdannelse.

Det amerikanskledede forsøg på at placere Rusland i en global pariaposition – indtil videre med blandede resultater, da relativt mange lande forholder sig neutralt – kan således forstås i relation til det bredere forsøg på at hverve støtter i den fælles front mod Kina, både regionalt i Asien og globalt. Hvis man i den sammenhæng også kunne lokke Kina ud af bindingen til Rusland ved at demonstrere, at Kinas interesser er vidt forskellige fra Ruslands, ville det være en vigtig strategisk sidegevinst. Tilsvarende søger Kina, gennem økonomisk og politisk hjælp samt en særegen kombination af løfter og trusler over for andre lande, at samle støtter til en kinesisk global model, som modsætter sig amerikansk hegemoni, magtbrynde og overlegenhedsarrogance.[13] Her har Rusland hidtil været en bekvem samarbejdspartner for Kina. Med Ukrainekrigen bliver samarbejdet dog mere ubekvemt. Kina kan ikke i længden holde hånden under det russiske styre, hvis der sker en tiltagende international isolering og pariagørelse af Rusland.

Stormagtsspillet efter Ukrainekrigen

Som analysen ovenfor antyder, er der både kontinuitet og forandringer i stormagtsspillet – og Kinas rolle i dette spil – efter påbegyndelsen af den russiske krig mod Ukraine. USA er efter nogle år med tvivlsomt og usikkert lederskab trådt i karakter som verdenslederen. Den amerikanske administration har effektivt og relativt inkluderende indkapslet krigen og hindret dens udbredelse til andre lande. Man har samtidig søgt at afbøde krigens negative effekter og støttet Ukraine med stort set alle midler bortset fra direkte militær indgriben. Endelig har USA også samlet sine allierede omkring en styrkelse af den europæiske afskrækkelsesprofil samt i den bredere og intensiverede kamp for demokrati. Efter det omfattende internationale topmøde om demokrati i december 2021 viser Ukrainekrigen, at kampen for demokrati også foregår med hård militær magt.[14] Ukraine, som med militære midler skulle bortrøves demokrati af en overlegen nabostat, greb selv til våben. Krigen understreger dermed, at folkeslag vil sætte livet på spil for at fastholde demokrati – et vigtigt signal for USA i den globale konkurrence med Kina om styreformer og værdier.

For Kina er Ukrainekrigens betydning mere uklar. Fundamentet for det kinesisk-russiske partnerskab – suverænitetsprincippet og den altafgørende vægtning af ikke-indblanding og regimestabilitet – er undergravet af Ruslands handlinger. Samtidig ser Rusland ud til at blive en svagere partner for Kina. Dets økonomisk struktur er båret af eksport af gas og olie. I lyset af den grønne omstilling og ikke mindst afkoblingen i forlængelse af Ukrainekrigen er dette ikke en holdbar model på længere sigt. Dertil kommer det russiske styres indadvendte verdenssyn uden appel til det internationale samfund og uden visioner om, hvordan en globaliseret verden skal udformes. På trods af disse svagheder tyder noget på, at Kina indtil videre fastholder sin anti-amerikanske alliance med Rusland.

Spørgsmålet er imidlertid, om Kina kommer til at gøre op med det grænseløse venskab og partnerskab med Rusland. På længere sigt kan relationen tynge Kina ned i forhold til landets egne visioner om at fremstå som en attraktiv, klog og ansvarlig stat, der sikkert kan nå sine officielle 2049-mål om at være en "fredselskende" og "fredsskabende" stormagt med et militær i verdensklasse.[15] Disse visioner kan selvsagt kun nås i en mere samarbejdende relation til USA, og det kræver en anden tilgang til Ukrainekrigen, som hidtil har været en tabersag for Kina. Én mulighed vil være at satse på mæglerrollen, bl.a. i FN-sporet. Kina har før med held fungeret som international mægler, men under de nuværende omstændigheder vil det kræve et kinesisk retningsskifte over for Rusland.

Implikationer for småstaten Danmark

Danmark er som småstat dybt afhængig af sit forhold til – og af relationerne mellem – stormagterne. I denne sammenhæng kan Ukrainekrigen øge danske dilemmaer og mindske det danske handlerum. Krigens mest umiddelbare effekt er, at Danmark lægger sig endnu tættere op ad USA, illustreret ved statsministerens udmelding om, at der ikke vil være så meget som et A4-ark mellem Danmark og USA. I tråd med den seneste udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi vil Danmark sætte handels-

politikken i relation til værdipolitikken – og dermed positionere sig tæt på USA og EU i forsøget på at skabe en fælles værdimæssig front, bl.a. over for Kina. Krigen har trukket fronterne mellem demokratier og autokratier mere markant op, og derfor fremstår denne positionering ligetil på kort sigt.

På længere sigt er det imidlertid ikke fordelagtigt for Danmark, hvis Kina konsolideres i en mere konfrontatorisk relation til Vesten. Gennem mange år var den dansk-kinesiske relation god. Der var et både positivt og pragmatisk forhold med stærke handelsmæssige, institutionelle og interkulturelle relationer. Fra 2008 blev de to lande bundet sammen i et omfattende strategisk partnerskab, som voksede over tid. Særligt siden 2018 er modsætningerne og konflikterne dog blevet tydeligere på en række punkter, herunder hvad angår Taiwan-spørgsmålet, undertrykkelsen i Hongkong og Xinjiang-provinsen, kinesisk teknologiekspansion i forbindelse med Huawei og 5G-udrulningen i Europa samt problemer med spionagevirksomhed, cyberaktiviteter og samfundspåvirkning.

Alligevel har Danmark ligesom de øvrige europæiske lande en stærk interesse i en regelstyret orden med international handel og fredelig sameksistens, snarere end afkobling og blokdannelse. Dansk velfærd er dybt afhængig af en globaliseret verden, hvor danske produkter kan afsættes til så mange lande som muligt, og hvor Danmark kan udnytte – og være en central spiller på – det maritime fragtmarked. I denne sammenhæng er amerikanske, europæiske og danske interesser ikke nødvendigvis altid sammenfaldende, og Danmark kan stå over for vanskelige krydspres mellem USA (med en usikker indenrigspolitisk situation i de kommende år), et stærkere EU med Tyskland i front og Kina. Ukrainekrigen og Kinas implicitte støtte til Rusland forstærker dermed danske dilemmaer og udfordringer i koblingen mellem handelspolitik, værdipolitik og sikkerhedspolitik.

1 "Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development", 4. februar 2022.

2 Karsten Jakob Møller, "Kina-Rusland: Strategisk partnerskab eller pragmatiske partnere", i Bertel Heurlin, red., *Kinas sikkerhedspolitik: Stabilitet og spændinger* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013).

3 Alexei D. Voskressenski, "China's Relations to Russia", i David Shambaugh, red., *China and the World* (Oxford: Oxford University Press, 2020).

4 David B. H. Denoon, red., *China's Grand Strategy: A Roadmap to Global Power?* (New York: New York University Press, 2021).

5 Mark Galeotti, *The Weaponization of Everything* (London: Yale University Press, 2022).

6 "The Military Balance 2022", International Institute for Strategic Studies; "Strategic Survey 2021: The Annual Assessment of Geopolitics", International Institute for Strategic Studies, oktober 2021.

7 Rachel Tausendfreund, "Zeitenwende – The Dawn of the Deterrence Era in Germany", The German Marshall Fund of the United States, 28. februar 2022, https://www.gmfus.org/news/zeitenwende-dawn-deterrence-era-germany.

8 Shannon Tiezzi, "China-EU Summit Highlights Diverging Paths", *The Diplomat*, 1. april 2022, https://thediplomat.com/2022/04/china-eu-summit-highlights-diverging-paths/.

9 Michael Beckley, *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower* (London: Cornell University Press, 2018).

10 Birthe Hansen, *Unipolarity and World Politics: A Theory and its Implications* (London: Routledge, 2011); Bertel Heurlin, Nina Græger, Anders Wivel og Ole Wæver, red., *Polarity in International Relations: Past, Present, Future,* (London: Routledge, under udgivelse).

11 The White House, "Indo-Pacific Strategy of the United States", februar 2022, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf.

12 Elizabeth Economy, "Xi Jinping's New World Order: Can China Remake the International System?", *Foreign Affairs*, januar-februar 2022; Elliot Cohen, "The Return of Statecraft: Back to Basics in the Post-American World", *Foreign Affairs*, maj-juni 2022.

13 Rush Doshi, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order* (Oxford: Oxford University Press, 2021).

14 The White House, "Summit for Democracy Summary of Proceedings", 23. december 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/23/summit-for-democracy-summary-of-proceedings/.

15 Xi Jinping, *On Building a Human Community With A Shared Future* (Beijing: Central Compilation & Translation Press, 2019).

6

Rusland i Afrika

Implikationer af krigen i Ukraine

Katja Lindskov Jacobsen

Ruslands rolle og indflydelse i Afrika er vokset gennem de senere år. Invasionen af Ukraine tydeliggør udfordringerne ved denne udvikling – og forbindelsen mellem det, der foregår i Afrika og i Europa. Russiske lejesoldater fra Wagner-gruppen er blevet sendt fra Den Centralafrikanske Republik tilbage til Europa for at kæmpe Putin-styrets krig i Ukraine. I FN-systemet har Rusland modtaget (mere eller mindre implicit) støtte fra forskellige afrikanske stater i relation til Ukrainekrigen. Dertil kommer, at presset på den russiske økonomi kan gøre afrikanske markeder vigtigere for Rusland.[1]

Samtidig kan krigen også påvirke og potentielt ændre Ruslands rolle og indflydelse i Afrika. Krigen har betydning for alle lande i Afrika, som skal navigere i et intensiveret konfliktforhold mellem Rusland og Vesten – og dermed i mere kontrastfyldte valg i alt fra udviklingspolitik, udenlandske investeringer og forsvarspolitiske samarbejder til det diplomatiske spil i FN. Når der fx stemmes i FN's Generalforsamling om situationen i Ukraine, oplever alle afrikanske lande nu en tilspidset opmærksomhed på deres stemmeafgivelse. Krigen har også betydning for Rusland selv, som må forventes at have færre politiske og økonomiske ressourcer at investere i Afrika, men også et øget behov for at søge politisk opbakning og nye markeder. Endelig har krigen betydning for de vestlige lande, der skal forholde sig til den russiske fremfærd i Afrika, som på mange punkter står i kontrast til vestlige principper, men ikke desto mindre giver Rusland indflydelse.

Dette kapitel undersøger derfor Ukrainekrigens konsekvenser for Ruslands rolle i Afrika – og for den kamp om indflydelse, der foregår mellem Rusland og Vesten. Analysen tager udgangspunkt i en analytisk skelnen mellem "synlige" og "usynlige" dimensioner af det russiske engagement i Afrika.[2] Den analytiske kategori "usynlig" betyder ikke, at aktiviteterne nødvendigvis er decideret uobserverbare, men henviser til, at de ikke er en del af Ruslands officielle politik og derfor ofte benægtes.[3] Først opridses de to dimensioner af Ruslands Afrika-engagement før invasionen af Ukraine. På den baggrund ser kapitlet nærmere på Ruslands position i og relation til Afrika efter invasionens begyndelse. Hvilke tendenser tegner sig allerede? Hvad bør man holde øje med i den kommende tid? Afslutningsvis diskuteres udviklingens implikationer for Danmark. Danske beslutningstagere skal nu forholde sig til, hvordan omprioriteringen af forsvars- og sikkerhedspolitikken

sammensættes, så den fortsat bidrager til håndteringen af sikkerhedsmæssige udfordringer i Afrika, herunder i relation til Ruslands forskelligartede indflydelsesaktiviteter på det afrikanske kontinent.

Ruslands synlige og usynlige tilbagevenden til Afrika

Med afslutningen på Den Kolde Krig neddroslede Rusland sit militære og ideologiske engagement i Afrika. Efter mange års fravær som markant aktør på det afrikanske kontinent – hvor Kina, Golfstaterne og andre i de mellemliggende år ikke forspildte muligheden for at opnå indflydelse – er Rusland i stigende grad vendt tilbage til Afrika i de seneste år. Det er en tilbagevenden, som har flere dimensioner, nogle mere synlige end andre.

De synlige dimensioner af Ruslands engagement i Afrika

Inden for både den diplomatiske, den økonomiske, og den militære sfære ses en række synlige aspekter af Ruslands fornyede tilstedeværelse i Afrika (se også figur 5). *Diplomatisk og politisk* blev Ruslands ambition om øget indflydelse på det afrikanske kontinent for alvor synlig med Putins stort opslåede Russia-Africa Summit i 2019 – det første af sin slags. *Økonomisk* er det især bemærkelsesværdigt, at Rusland har øget salget af våben til en række afrikanske stater, med Angola og Algeriet som nogle af de mest aktive købere.

I lyset af sanktionerne mod den russiske økonomi efter annekteringen af Krim i 2014 styrkede Rusland sin position på det afrikanske våbenmarked, mens der omvendt skete et fald i Ruslands andel af det globale våbenmarked. Nogle peger derfor på, at det russiske fokus på Afrika hænger sammen med landets marginalisering på andre markeder. Flere våbensalgsaftaler blev således indgået ved det førnævnte topmøde.

På det *militære* område er det værd at fremhæve de annoncerede russiske flådebaser i Eritrea, Somaliland og Sudan. Et andet aspekt er officielle russiske militære instruktører. I 2017, da FN's Sikkerhedsråd godkendte en russisk træningsmission i Den Centralafrikanske Republik og løftede en våbenembargo (fra 2013) mod landet, henvendte præsident Faustin-Archange Touadéra sig til Rusland for at bede om støtte i form af både militære instruktører og våben, da hverken FN eller EU kunne imødekomme anmodningen.

Den synlige indflydelse bør ikke overvurderes

Selvom disse dimensioner af Ruslands Afrika-engagement er synlige for enhver, bør de ikke overvurderes. For det første er der i skrivende stund, trods flere forsøg og officielle udmeldinger, endnu ikke bygget en eneste russisk flådebase på det afrikanske kontinent, muligvis fordi USA har formået at forhindre fremdriften. For det andet er Ruslands nuværende tilstedeværelse fortsat ikke på det samme niveau som under Den Kolde Krig. For det tredje er det tvivlsomt, om Rusland har ressourcerne til at føre de mange planer ud i livet på nuværende tidspunkt. Trods øget tilstedeværelse fra omkring 2017 har Ruslands *officielle* tilstedeværelse indtil videre et begrænset omfang. Der er dog også mindre synlige dimensioner. Medregnes disse, ser billedet anderledes ud.

Usynlige dimensioner af Ruslands engagement i Afrika

Af usynlige *politiske* aspekter af Ruslands Afrika-engagement er desinformation et væsentligt middel. Rusland har brugt desinformation til at forsøge at opnå indflydelse gennem politisk og ideologisk støtte, fx ved at støtte regimet eller oppositionen – afhængigt af hvem man ønsker ved magten – i forskellige afrikanske lande. Rusland anvender også desinformation for at øge modstanden mod vestlige aktører, herunder Frankrig, bl.a. med henvisning til Rusland som "anti-kolonialistisk".[4] Dermed skabes lokal modstand mod vestlige aktører, hvor Rusland så kan tilbyde alternativ assistance, som det fx er set med Wagner-gruppen i Mali.

Netop Wagner-gruppen udgør et centralt, om end benægtet og i den forstand "usynligt", *militært* aspekt af Ruslands fornyede Afrika-engagement.[5] Officielt eksisterer Wagner-gruppen ikke. Private sikkerhedsfirmaer er ulovlige i Rusland, og Wagner-gruppen er ikke at finde som et offentligt registreret selskab i Rusland.[6] Gruppen består af "ikke-helt-private" lejesoldater, og bagmanden menes at være Yevgeny Prigozhin, en russisk rigmand med tætte bånd til præsident Putins styre. Eksperter vurderer, at der er mindst 5.000 soldater tilknyttet gruppen, muligvis betydeligt flere. Mange har baggrund i det russiske militær, men gruppen har også rekrutteret i bl.a. Syrien og gør det nu angiveligt også flere steder i Afrika.[7] I 2014 blev Wagner-soldaterne kendt som Putins "små grønne mænd", da de blev anvendt i forbindelse med Ruslands annektering af Krim og som støtte til prorussiske separatister i det østlige Ukraine. Deres til-

stedeværelse forskellige steder i Afrika har været forsøgt hemmeligholdt. I 2018 blev tre russiske journalister dræbt i Den Centralafrikanske Republik i forbindelse med en undersøgelse af, hvad Wagner-soldaterne foretog sig i landet, bl.a. i områder med diamantminer.[8] Samtidig var lejesoldaterne aktive i Syrien og Libyen samt i flere andre afrikanske lande som Mozambique og Mali. Rusland anerkender ikke eksistensen af Wagner-gruppen, og derfor holdes ingen ansvarlige for overgreb eller andre overtrædelser af krigens love.

Endelig er der en række mindre synlige *økonomiske* aspekter. Bl.a. formodes det, at uofficielle kontrakter om rettigheder til nogle af diamantminerne i Den Centralafrikanske Republik er med til at finansiere omkostningerne ved Wagner-gruppens tilstedeværelse. Her er det værd at notere sig, at de mindre synlige dimensioner ikke kun er koblet til det russiske styre, men også ofte hænger sammen internt i netværket af oligarker omkring Putin. Prigozhin, Wagner-gruppens formodede bagmand, står også bag det russiske "Internet Research Agency", som har udført desinformationskampagner i Afrika og andre steder (inklusive det amerikanske præsidentvalg i 2016). Samtidig menes Prigozhin også at have forbindelser til private firmaer, som fx opnår rettigheder til diamantminer i Den Centralafrikanske Republik og guldminer i Sudan.

Den usynlige indflydelse bør ikke undervurderes

Der er gode grunde til, at de mindre synlige dimensioner ikke bør undervurderes. For det første er der særegne dynamikker i samspillet mellem russiske lejesoldater og lokale afrikanske magthavere. I Den Centralafrikanske Republik er Wagner-soldater begyndt at opkræve skat på kaffe.[9] Denne slags aktiviteter kan risikere at medføre en selvforstærkende logik, hvor staten udhules, fordi den ikke får den indtægt, som Wagner-soldaterne indsamler, og derfor er dårligere stillet med hensyn til at yde services til sin egen befolkning. Dertil kommer det komplicerede forhold, at regimet er afhængigt af Wagner-soldater til at skabe sikkerhed for staten selv, samtidig med at Wagner-gruppens forretning er afhængig af fortsat ustabilitet. Ustabiliteten og usikkerheden

Boks 1. Tre modeller for russisk indflydelse i Afrika

Den Centralafrikanske Republik · synlige og usynlige dimensioner parallelt

Der er mange forklaringer på, hvorfor Rusland havde succes med at opnå indflydelse i Den Centralafrikanske Republik. Dele af Ruslands tidlige tilstedeværelse bestod af officielle militære instruktører og FN-sanktionerede våbenleverancer. Men sideløbende var en række mindre synlige dimensioner. Siden deres ankomst til landet i 2017 er Wagner-soldater blevet tydelige i gadebilledet, og de spiller en central rolle for præsidentens sikkerhed. De er derfor ikke ligefrem usynlige, men forbindelsen til Rusland og det russiske styre benægtes fortsat.

Mozambique · primært usynlige dimensioner

I Mozambique, hvor man i høj grad satsede på at bruge Wagner-gruppen til at opnå indflydelse, havde Rusland ikke umiddelbart succes med sin strategi. Ikke desto mindre påpeger kilder, at Wagner-gruppen efterfølgende i sit propagandamateriale har romantiseret sine aktiviteter i landet. Dette peger på en anden vigtig tendens, som gør, at gruppen ikke skal undervurderes: spørgsmålet om rekruttering. Gruppens egne kort viser en langt større tilstedeværelse end andre kilder. Selv når det umiddelbare politiske mål ikke nås, kan den usynlige tilstedeværelse have vigtig propagandaværdi.

Mali · usynlige dimensioner giver plads til mere af det usynlige

I Mali skabte Rusland rum til sin egen tilstedeværelse ved først at anvende desinformation til at øge modstanden mod vestlige interventionsaktører og dernæst udfylde det dermed opståede tomrum med Wagner-soldater. Desinformation blev således anvendt som en form for entry-strategi. Eksemplet illustrerer tydeligt det dilemma, som vestlige interventionsaktører står over for: Skal man trække sig eller forsøge at operere parallelt med russiske aktører de steder i Afrika, hvor det fx lykkes Wagner-soldater at blive inviteret ind?

Afstemning i FN den 2. marts 2022 om fordømmelse af Ruslands aggression mod Ukraine

Stemme for | Stemme imod | Afholdende eller manglende stemme

Figur 5: Russiske aktiviteter i Afrika samt afrikanske staters stemmeafgivelse i FN

kan med andre ord vokse, hvis sådanne dynamikker spreder sig.

Desuden kan Rusland ved at udnytte disse fleksible og usynlige tilstedeværelsesformer, i kombination med synlige aktiviteter, opnå indflydelse med relativt beskedne midler. Et vigtigt spørgsmål er derfor, hvordan Rusland kombinerer sine synlige og usynlige aktiviteter. Der synes umiddelbart at være mindst tre forskellige modeller som beskrevet i boks 1.

Ruslands forsøg på at øge sin indflydelse har i visse tilfælde fejlet. Det gælder både anvendelsen af Wagner-soldater og russisk desinformation, bl.a. i Mozambique og Madagaskar.[12] Ikke desto mindre bør man tage problematikken omkring den usynlige indflydelse alvorligt. Noget tyder på, at Rusland bruger sit fornyede Afrika-engagement til at afprøve, hvilke kombinationer af synlige og mindre synlige tilstedeværelsesformer der virker bedst og er mest omkostningseffektive.[13] Eksemplerne fra Den Centralafrikanske Republik, Mozambique og Mali viser, at Rusland ikke anvender samme indflydelsesstrategi alle steder – en dynamik, som det kan være vigtigt at holde sig for øje, både for afrikanske lande og for vestlige interventionsaktører (se også kapitlets afsluttende afsnit).

Opsamlende viser kortet på figur 5 både synlige og usynlige dimensioner af Ruslands tilstedeværelse i Afrika. Samtidig giver kortet et overblik over stemmeafgivelsen blandt afrikanske stater i forbindelse med afstemningen i FN den 2. marts 2022 om en resolution, der fordømte Ruslands aggression mod Ukraine – et tema, som behandles i næste afsnit.[14]

Rusland og Afrika efter den 24. februar 2022

Hvad angår de synlige dimensioner af Ruslands engagement i Afrika, har Ukrainekrigen indtil videre haft blandede konsekvenser. Nogle initiativer er på usikker grund. Det gælder bl.a. den planlagte anden udgave af Putins Russia-Africa Summit, som efter den oprindelige plan skulle finde sted i efteråret 2022. Omvendt er andre initiativer blevet bekræftet, herunder fx flådebaseaftalen mellem Rusland og Sudan.[15] Kilder peger desuden på, at guld fra Sudans miner kan have spillet en rolle i Putins strategi for Ruslands modstandsdygtighed over for Vestens sanktioner efter invasionen.[16]

Derudover mærker afrikanske stater ligesom andre lande betydningen af Ruslands krig i form af stigende fødevare- og energipriser.[17] Kenya og Somalia er fx hårdt ramt, da de importerer henholdsvis 67 pct. og 89 pct. af deres hvede fra Rusland og Ukraine. I Nigeria er energipriserne steget til hidtil usete niveauer, hvilket må forventes at øge både den olierelaterede kriminalitet og arbejdsløsheden i landet. Der kan således komme stigende ustabilitet i allerede skrøbelige stater.

Stemmemønstre i FN og den intensiverede konflikt mellem Rusland og Vesten

Ét er ændringer i allerede synlige aspekter af Ruslands afrikanske relationer. Noget andet er, hvordan krigen har synliggjort nogle af de effekter, som Rusland har opnået gennem sit Afrika-engagement. Her er stemmemønstrene i FN's Generalforsamling interessante. Ved en "Emergency Special Session on Ukraine" den 2. marts 2022 skulle medlemsstaterne stemme om en FN-resolution, som kræver, at Rusland "med det samme, fuldstændigt og uden betingelser trækker alle sine militære styrker tilbage fra ukrainsk territorium". Stemmeafgivelsen satte mange afrikanske stater over for en svær balancegang i en tilspidset situation, da den blev set som en betydelig indikator for, hvilke stater i Afrika der er *med*, er *imod* eller søger en *neutral position i forhold til* Rusland.[18]

Ved afstemningen den 2. marts var det kun Eritrea, der stemte imod resolutionen. 28 ud af 54 afrikanske stater stemte omvendt for resolutionen (se kortet på figur 5). Kenya har fx været særdeles eksplicit i sin afstandtagen til Ruslands invasion af Ukraine. Også Ghana, Gabon og Nigeria har offentligt fordømt Ruslands aggression. Den anden halvdel valgte enten at stemme blankt (17 stater) eller slet ikke at afgive en stemme (8 stater) ved at udeblive fra eller forlade afstemningen.[19] Nogle ser de "neutrale" stemmer som tegn på, at disse lande *ikke* støtter Vesten.[20] I visse tilfælde er det retvisende. Fx bekræftede Sudan sin fortsatte støtte ved et besøg i Moskva efter invasionens begyndelse. I andre tilfælde er de "neutrale" stemmer nok nærmere et udtryk for ambivalens eller et ønske om neutralitet hos stater, der indtager en pragmatisk position for fortsat at kunne samarbejde med både vestlige og russiske aktører. Eksempelvis har Sydafrika tætte bånd til Vesten, men også en historisk relation til Rusland – en position, som Sydafrika har ønsket at bruge til at blive en form for mægler.[21] Egypten balancerer ligeledes mellem Vesten og Rusland. Landet var bl.a. medvært ved det første Russia-Africa Summit i 2019.

Nuancerne på tværs af det afrikanske kontinent er

vigtige, ikke mindst hvad angår de lande, der falder i mellemkategorien, og som vestlige stater "konkurrerer" med Rusland om i det større spil om indflydelse. En hård enten-eller-retorik kan presse nogle afrikanske stater over på Ruslands banehalvdel. For de afrikanske lande selv har krigen i Ukraine tydeliggjort en (før mere latent) kontrast mellem Rusland og Vesten. Kontrasten er ikke ny, men har fået en ny karakter og betydning.

Wagner-gruppens usynlige betydning

Alt tyder på, at Wagner-soldater tager del i Putin-styrets krig i Ukraine.[22] Ifølge kilder fløj Wagner-soldater allerede i december 2021 til Rusland for at forberede sig på den kommende invasion. Sidenhen er de blevet observeret på jorden i Ukraine. Analytikere påpeger, at gruppen har brugt forskellige konflikter til at træne og samle erfaringer. I Syrien har Wagner-soldater anvendt voldsomme metoder uden at blive stillet til ansvar. En episode i Mali i marts 2022, hvor Wagner-soldater menes at have været involveret i en massakre i byen Moura, hvor 300-500 civile mistede livet, eksemplificer gruppens brutale fremgangsmåder.[23] Mens episoden gav anledning til international fordømmelse, har Rusland omvendt lykønsket Mali med en succesfuld antiterrorindsats.[24] I Mozambique lykkedes det omvendt ikke Wagner-soldater at bekæmpe oprørsgrupper. Det er således med blandede erfaringer, at Wagner-gruppen tager del i Ukrainekrigen – en deltagelse, der foreløbigt kulminerede i maj 2022, da medier rapporterede om, at medlemmer af gruppen havde været involveret i krigsforbrydelser mod ukrainske civile.[25]

Spørgsmålet er imidlertid også, hvad krigen betyder for gruppens fremtidige aktiviteter i Afrika. Mens der i nogle afrikanske lande – ikke mindst Den Centralafrikanske Republik – nu angiveligt er mindre Wagner-tilstedeværelse end før, kan den modsatte tendens gælde andre steder. Rationalet er, at mens alle i Vesten har fokus rettet mod Ukraine, kan Rusland relativt ubemærket sende flere Wagner-soldater afsted. Særligt interessant er det i denne sammenhæng, at gruppens rekruttering kan have ændret sig efter krigens begyndelse – og måske nu har bedre vilkår i flere afrikanske stater, bl.a. på grund af stigende fødevareusikkerhed og arbejdsløshed.[26] Med andre ord forstærker Ukrainekrigen – med alle dens afledte internationale effekter – den kombination af usikkerhed og ustabilitet, som Wagner-gruppen lever af i Afrika.

Implikationer for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik

Et politisk og økonomisk marginaliseret Rusland vil forventeligt fortsat fokusere på Afrika – både for at fastholde en status som global spiller, for at komme ind på nye markeder og for få nye venner og partnere blandt forskellige afrikanske aktører. For Danmark og dets vestlige allierede er det vigtigt allerede nu at være opmærksom på de udfordringer, som Ruslands indflydelsesaktiviteter i Afrika skaber – selv når det primære fokus ligger på Ukraine og situationen i Europa. Håndteringen handler for det første om, hvor meget opmærksomhed og hvor mange ressourcer man kan og vil anvende på udfordringer i den afrikanske kontekst. For det andet handler den om, hvordan man skal gribe udfordringerne an i lyset af den intensiverede konfliktsituation med Rusland. Endelig handler den også om, hvilke partnere og samarbejdsrelationer som bør prioriteres.

Hvordan og hvor meget?
Omprioritering af forsvars- og sikkerhedspolitikken

Ruslands invasion af Ukraine har ikke alene betydet en refokusering af Ruslands synlige og mindre synlige militære og politiske ressourcer. Situationen i Ukraine har også forårsaget en langt bredere refokusering med betydning for Afrika: Andre lande omprioriterer også deres militære og politiske ressourcer. Fredsbevarende styrker, som Ukraine havde udsendt til FN's mission i Den Demokratiske Republik Congo, er vendt hjem for at bekæmpe den russiske invasion. Også Danmark har reageret med et ændret militært engagement i Afrika. Fregatten Esbern Snare forlod Guineabugten inden endt mission for i stedet at bidrage til NATO's afskrækkelse i Østersøområdet. I dansk kontekst betyder omprioriteringen, at forsvaret har mindre opmærksomhed på fx fredsbevarende indsatser og piratbekæmpelse.

Et af de umiddelbare spørgsmål, som udviklingen rejser, er derfor, *hvor meget* fokus der fremadrettet kan og bør være på de udfordringer, der er gældende på det afrikanske kontinent. Der er vel at mærke tale om udfordringer, som Danmark og det danske forsvar hidtil har bidraget til at adressere, og som ikke forsvinder af sig selv, bare fordi en alvorlig trussel opstår tættere på Danmarks grænser. Måske snarere tværtimod. Som indikeret ovenfor tyder meget på, at krigens negative økonomiske effekter kan påvirke situationen til det værre mange steder i Afrika, hvor der allerede er skrøbe-

lighed og usikkerhed.[27] Parallelt med en omprioritering af militære ressourcer og politisk bevågenhed risikerer man således samtidig, at udfordringerne, der nu mister opmærksomhed, blot vokser. Ydermere kan der komme nye ønsker om dansk deltagelse i EU-missioner i Afrika, efter at forsvarsforbeholdet er blevet afskaffet. Danske beslutningstagere bør overveje, hvordan Danmark fremover kan håndtere et endnu bredere og mere komplekst sikkerhedspolitisk landskab – herunder på det afrikanske kontinent, som fortsat er af central betydning for europæisk og dansk sikkerhed, og hvor en væsentlig del af konflikten med Rusland udspiller sig.

Hvordan? Håndteringen af desinformation og kampen om indflydelse

Selvom Ukrainekrigens præcise betydning for den russiske tilstedeværelse i Afrika endnu ikke kan fastslås, er det værd at overveje tendenslinjerne i Ruslands interessevaretagelse på det afrikanske kontinent – og dermed hvordan man fra vestlig side kan håndtere situationen. Det handler bl.a. om stigende økonomisk usikkerhed og ulighed, privatisering af sikkerhedssektoren samt økonomiske og militære interesser (våbenhandel, regimebeskyttelse og naturressourcer).

En sandsynlig tendens er, at et militært og økonomisk presset Rusland vil bevæge sig væk fra dyre engagementsformer for i større udstrækning at anvende mindre omkostningsfulde midler, herunder fx desinformation. Samtidig er det sandsynligt, at man vil lade private og risikovillige aktører med forbindelse til Putin-styret påtage sig mere ansvar. Det vil kræve, at de hidtil relativt latente spørgsmål om Vestens ageren i "informationskrigen" og kampen om sikkerhedspolitisk og økonomisk indflydelse i Afrika adresseres mere direkte. Hvordan vil vestlige interventionsaktører imødegå Ruslands brug af desinformation i afrikanske kontekster med de særlige forhold og særlige relationer til Vesten, som gør sig gældende i netop disse kontekster? Hvordan imødegås desinformation i interventionssammenhænge på en måde, som ligger inden for krigens love, folkeretten og andre afgørende forpligtelser? Danske beslutningstagere er nødt til at finde deres ståsted i disse debatter.[28]

Dertil kommer udfordringen om at tænke strategisk og finde svar på de kombinationer af synlige og mindre synlige tilstedeværelsesformer, som Rusland har afprøvet forskellige steder i Afrika. Særligt udfordrende er den voksende betydning af fleksible og benægtede metoder, som ingen umiddelbart kan holdes ansvarlig for. Hvad betyder disse metoder for måden, hvorpå man fra vestlig side tænker forholdet mellem intervention, stabilisering og nødhjælp? Bør Ruslands brug af desinformation og Wagner-soldater lede til nye interventionsformer for at øge afrikanske landes modstandsdygtighed? Her kan et fokus på *governance* være et nyttigt udgangspunkt.[29]

Med hvem? Danske samarbejdspartnere i håndteringen af Rusland i Afrika

Et sidste væsentligt spørgsmål handler om samarbejdsrelationerne og de forskellige tilgange til håndteringen af Rusland mellem vestlige interventionsaktører. I denne sammenhæng er Wagner-gruppens aktiviteter vigtige. For de lande i Afrika, hvor Wagner-soldater er til stede, er det ikke mindst problematisk, at det er vanskeligt at holde gruppen ansvarlig for dens aktiviteter. Aktiviteterne, herunder angiveligt overgreb mod både civile og regeringssoldater i bl.a. Den Centralafrikanske Republik og Mali, skærper en i forvejen svær situation, hvor vestlige interventionsaktører skal tage stilling til, hvordan og hvornår de kan agere i lande, hvor Wagner-gruppen også opererer. I Den Centralafrikanske Republik har både FN-soldater og Wagner-soldater været til stede samtidig – som udtryk for en pragmatisk position.[30] Ifølge interviewpersoner i den diplomatiske verden er tendensen dog nu, at vestlige aktører i stigende grad trækker sig ud de steder, hvor Rusland inviteres ind.

De forskellige tilgange indebærer, at der et behov for at drøfte, hvordan Danmark skal placere sig. Vil Danmark følge med, når tendensen peger i retning af at trække sig ud, eller samarbejde med dem, der ønsker at blive for at påvirke udviklingen på trods af russisk tilstedeværelse? Og hvordan skal Danmark vægte, hvordan forskellige allierede og partnere placerer sig? På den ene side har USA længe indtaget en *red line*-position. Frankrig har også bevæget sig i denne retning. På den anden side er der spirende drøftelser i nordisk regi om fordelene ved at undgå en hård enten-eller-tilgang, som risikerer at give Rusland endnu mere spillerum. Spørgsmålet er, om Danmark både kan indtage en pragmatisk tilgang og samtidig få de "partner-point", man ønsker, hos fx Frankrig. En mulighed er at bruge mindre fora i Norden samt multilaterale fora som FN til at tale for en mere pragmatisk position. Dermed kan man også understøtte FN's relevans, som ellers har lidt et knæk i forbindelse med Ukrainekrigen.[31]

1 David Klein, "Isolated Russia Could Turn to Africa's Gold Industry", Organized Crime and Corruption Reporting Project, 11. april 2022, https://www.occrp.org/en/daily/16185-report-isolated-russia-could-turn-to-africa-s-gold-industry.

2 Katja L. Jacobsen, "Russia's Showy and Shadowy Engagements in Sub-Saharan Africa", CMS Rapport, Center for Militære Studier, København: Djøf Forlag, december 2020, https://cms.polsci.ku.dk/english/publications/russias-showy-and-shadowy-engagements-in-sub-saharan-africa/.

3 Se også Paul Stronski, "Implausible Deniability: Russia's Private Military Companies", Carnegie Endowment for International Peace, 2. juni 2020, https://carnegieendowment.org/2020/06/02/implausible-deniability-russia-s-private-military-companies-pub-81954.

4 Maxim Khomyakov, "Russia: Colonial, anticolonial, postcolonial Empire?", *Social Science Information 59*, nr. 2 (2020): 225–263.

5 Karen Philippa Larsen og Flemming S. Hansen, "Russia's comprehensive approach and the increased use of the Wagner Group challenges the West in Africa", DIIS Policy Brief, Dansk Institut for International Studier, februar 2022, https://www.diis.dk/en/research/russias-comprehensive-approach-and-the-increased-use-of-the-wagner-group-challenges-the.

6 Yevgeny Prigozhin, som menes at finansiere Wagner-gruppen, benægtede i foråret 2022 Wagner-gruppens eksistens, jf. Jason Burke, "Wagner-linked Putin ally: 'Dying west thinks Russians are third world scum'", *The Guardian*, 4. maj 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/may/04/putin-ally-yevgeny-prigozhin-wagner-group-dying-west-russians-third-world-scum. Samtidig tyder noget dog på en udvikling, hvor det russiske styre nu i mindre grad end tidligere benægter gruppens eksistens og måske ligefrem vil være villig til at bruge gruppen som en forhandlingsbrik i Afrika.

7 John C. K. Daly, "Russia Denies Recruiting Ethiopian Volunteers for Its 'Special Military Operation' in Ukraine", *Eurasian Daily Monitor* 19, nr. 70, 12. maj 2022, https://jamestown.org/program/russia-denies-recruiting-ethiopian-volunteers-for-its-special-military-operation-in-ukraine/.

8 Andrew Roth, "Russian journalists killed in CAR 'were researching military firm'", *The Guardian*, 1. august 2018, https://www.theguardian.com/world/2018/aug/01/russian-journalists-killed-central-african-republic-investigating-military-firm-kremlin-links.

9 Chief Bisong Etahoben, "Russian Mercenaries To Start Collecting Coffee Tax In Central African Republic", *HumAngle Media,* 10. februar 2022, https://humanglemedia.com/russian-mercenaries-to-start-collecting-coffee-tax-in-central-african-republic/.

10 Declan Walsh og Eric Schmitt, "American Soldiers Help Mozambique Battle an Expanding ISIS Affiliate", *New York Times*, opdateret 8. oktober 2021, https://www.nytimes.com/2021/03/15/world/africa/mozambique-american-troops-isis-insurgency.html.

11 Karen Allen, "Hybrid warfare – Africa beware", Institute for Security Studies, 6. april 2022, https://issafrica.org/iss-today/hybrid-warfare-africa-beware.

12 Daniel Sixto, "Russian Mercenaries: A String of Failures in Africa", *Geopolitical Monitor*, 24. august 2020, https://www.geopoliticalmonitor.com/russian-mercenaries-a-string-of-failures-in-africa/.

13 Marie Toulemonde, "Russia-Africa: How the Kremlin places its pawns for arms sales, mercenaries & agents of influence", *The Africa Report*, 1. april 2022, https://www.theafricareport.com/187546/russia-africa-how-the-kremlin-places-its-pawns-for-arms-sales-mercenaries-agents-of-influence/.

14 Figuren er baseret på Jacobsen, "Russia's Showy and Shadowy Engagements", 41.

15 Aftalen har først og fremmest udgangspunkt i kuppet i Sudan. Se også "Sudan welcomes military base agreement with Russia in the Red Sea", *Africanews*, 3. marts 2022, https://www.africanews.com/2022/03/03/sudan-welcomes-military-base-agreement-with-russia-in-the-red-sea/.

16 Tom Collins, "How Putin prepared for sanctions with tonnes of African gold", *The Telegraph*, 3. marts 2022, https://www.telegraph.co.uk/global-health/terror-and-security/putin-prepared-sanctions-tonnes-african-gold/.

17 "Impacts of Russia/Ukraine Crisis on North Africa's Food and Energy Security", Middle East Institute, 30. marts 2022, https://www.mei.edu/events/impacts-russiaukraine-crisis-north-africas-food-and-energy-security.

18 Mawunyo Hermann Boko, "Russia-Ukraine: A balancing act for Macky Sall, the voice of Senegal and the AU", *The Africa Report*, 16. marts 2022, https://www.theafricareport.com/184851/russia-ukraine-a-balancing-act-for-macky-sall-the-voice-of-senegal-and-the-au/.

19 Aanu Adeoye, "UN vote on Russia invasion shows a changing Africa", Chatham House, 7. marts 2022, https://www.chathamhouse.org/2022/03/un-vote-russia-invasion-shows-changing-africa.

20 Se fx "The Ukraine War: A View From Africa", International Crisis Group, 10. marts 2022, https://www.crisisgroup.org/africa/ukraine-war-view-africa.

21 "Former SA defence minister to be part of Russia/Ukraine mediating team", *defenceWeb*, 14. april 2022, https://www.defenceweb.co.za/featured/former-sa-defence-minister-to-be-part-of-russia-ukraine-mediating-team/.

22 Mathieu Olivier, "Russia-Ukraine: From the CAR to Mali, Wagner takes part in Putin's war", *The Africa Report*, opdateret 8. marts 2022, https://www.theafricareport.com/180779/russia-ukraine-from-the-car-to-mali-wagner-takes-part-in-putins-war/.

23 Jason Burke og Emmanuel Akinwotu, "Russian mercenaries linked to civilian massacres in Mali", *The Guardian*, 4. maj 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/may/04/russian-mercenaries-wagner-group-linked-to-civilian-massacres-in-mali.

24 "Moscow hails Mali 'victory' after Moura operation", *Al Arabiya*, 8. april 2022, https://english.alarabiya.net/News/world/2022/04/08/Moscow-hails-Mali-victory-after-Moura-operation.

25 Lorenzo Tondo et al., "Alleged Wagner Group fighters accused of murdering civilians in Ukraine", *The Guardian*, 25. maj 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/may/25/wagner-group-fighters-accused-murdering-civilians-ukraine-war-crimes-belarus.

26 Hanan Razek og Ilya Barabanov, "War in Ukraine: How Russia is recruiting mercenaries", *BBC*, 12. marts 2022, https://www.bbc.com/news/world-europe-60711211.

27 Geoffrey York, "Higher food prices caused by Ukraine war spark protests, instability in some countries", *The Globe and Mail,* 21. marts 2022, https://www.theglobeandmail.com/world/article-higher-prices-spark-protests-and-instability-in-fallout-from-ukraine/.

28 Alicia Wanless, "One Strategy Democracies Should Use to Counter Disinformation", Carnegie Endowment for Peace, 28. marts 2022, https://carnegieendowment.org/2022/03/28/one-strategy-democracies-should-use-to-counter-disinformation-pub-86734.

29 Forfatteren vil gerne takke Mathilde Kaalund for denne pointe – og for faglig sparring i forbindelse med udarbejdelsen af dette kapitel.

30 Jacobsen, "Russia's Showy and Shadowy Engagements".

31 Stewart M. Patrick, "The U.N. Doesn't Have to Be a Casualty of the War in Ukraine", *World Politics Review*, 11. april 2022, https://www.worldpoliticsreview.com/articles/30461/for-the-united-nations-ukraine-is-an-existential-crisis.

Del 2

Krig, forsvar og afskrækkelse

7

Kampen om forsvaret

Mellem alliancehensyn og indenrigspolitik

Kristian Søby Kristensen

Ruslands invasion af Ukraine har sendt omfattende rystelser gennem Europa. Invasionen indvarsler et epokeskifte i europæisk og dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, der med ekstrem hast bryder med tidligere tiders tabuer, skaber nye koalitioner og muliggør en ny politisk retning. I løbet af 14 dage havde Tyskland, Danmark og Sverige alle annonceret planer for at styrke deres forsvar og realisere NATO's Wales-målsætning fra 2014 om et forsvarsbudget på 2 pct. af BNP. Finland og Sverige ansøgte om NATO-medlemskab, og den danske regering vendte ligeledes i al hast på en tallerken i forhold til sin egen tidligere politik og sendte EU-forsvarsforbeholdet til afstemning. Invasionen er et radikalt nybrud, og med det nybrud er store dele af dansk forsvarspolitik også i spil.

Frem for, som man kunne forvente, at lede til konsensus, entydighed og klar strategisk retning, betyder den aktualiserede trussel fra Rusland tværtimod åbningen af et bredt mulighedsrum for, hvordan de politiske rammer for det danske forsvar vil udvikle sig. Meget er muligt i lyset af den nye sikkerhedspolitiske situation, og afhængigt af hvilke hensyn der vinder frem og prioriteres, vil der blive indgået forskellige forsvarspolitiske kompromiser, som vil rammesætte forandringen af det danske forsvar i mange år fremover. 0,5 pct. af BNP er ikke nok til at løse alle forsvarets udfordringer, men det er nok til at sætte en ny retning for forsvarets udvikling.

Et åbent policyvindue i dansk forsvarspolitik

Retningen for dansk forsvarspolitik etableres i et krydsfelt mellem eksterne pres og indenrigspolitiske interesser. De eksterne pres udgøres til dels af truslernes karakter og størrelse. Men især for en småstat som Danmark, der har sin sikkerhedspolitik forankret i NATO og dermed i en fast alliance, udgøres det eksterne pres også, og måske endda i højere grad end truslen, af forandringer i danske allieredes trusselsopfattelser, strategier og deraf følgende ønsker og krav til dansk forsvar.[1] Med andre ord er alliancepolitik og spørgsmålet om, hvordan forandrede alliancepolitiske hensyn, ønsker og krav mødes og medieres af danske indenrigspolitiske interesser, det spændingsfelt, hvor en afgørende ny enighed om forsvarets udvikling og indretning formes. Truslen fra Rusland er den udløsende faktor, som begrunder, at forsvarspolitikken er sat i spil – men truslen er ikke afgørende for, hvordan spillet ender, og hvem der kommer til at præge kampen.

Et policyvindue er altså åbnet for, at forskellige forsvarspolitiske hensyn, idéer og problemdefinitioner på en ny måde kan kobles til både eksisterende og nye udfordringer og problemer.[2] Fx betyder en fornyet diskussion om dansk territorialforsvar, at en række gamle debatter kan genaktualiseres. Debatten om at genindføre ubådsvåbnet er bare ét eksempel på den dynamik.

To grundlæggende pointer driver dette kapitels diskussion om kampen om forsvaret. For det første vil det alliancepolitiske pres på Danmark vokse. Men i modsætning til tidligere vil det være tvetydigt i stedet for entydigt. Det er oplagt, at der fra allieret – ikke mindst amerikansk – side er et ønske om øget dansk militær indsats. Om end det ønske vil være stærkt og kraftigt farvet af den russiske trussel, vil det samtidig være for diffust og mangesidigt til at sætte en entydig retning for det danske forsvars udvikling. Forskellige allierede ønsker om danske bidrag til at løse forskellige militære opgaver forskellige steder gør, at der ikke fremstår en entydigt prioriteret retning for dansk forsvar. Tværtimod.

Den anden pointe er, at der aldrig vil være ressourcer nok i forsvaret. Opgaverne, prioriteterne, ønskerne og kravene vil altid overstige de tildelte ressourcer. Ligesom det amerikanske forsvar er tvunget til benhårde og nogle gange – set fra USA's forsvars eget synspunkt – urimelige prioriteringer, selv med et årligt budget på over 780 mia. dollars (2022), vil også et dansk forsvar finansieret med 2 pct. af BNP i mange tilfælde føle sig fattigt og utilstrækkeligt. Mange opgaver vil skulle prioriteres, samtidig med at øget fokus på redundans, beredskabsgrad, lager, logistik og basefaciliteter nemt kan få et markant større forsvarsbudget til at se ud af lidt – både for de officerer, der skal udmønte det, og for de politikere, der skal bevilge det.

Den reaktualiserede trussel fra Rusland og den omkalfatring af europæisk sikkerhed, som Ukrainekrigen har ført med sig, fokuserer naturligvis dansk forsvar mod nærområdet, mod dansk territorium og mod afskrækkelses- og krigsforberedende operationer. Hvordan og hvor meget er imidlertid ikke entydigt. Der vil stadig være forskellige sikkerhedspolitiske geografier og forskellige opgaver at prioritere imellem.

Figur 6 udfolder skematisk de forskellige opgaver og geografier. Figuren skelner for det første mellem fire sikkerhedspolitiske geografier: dansk territorium, dansk nærområde, det euro-atlantiske område og det globale område. For det andet skelner figuren mellem

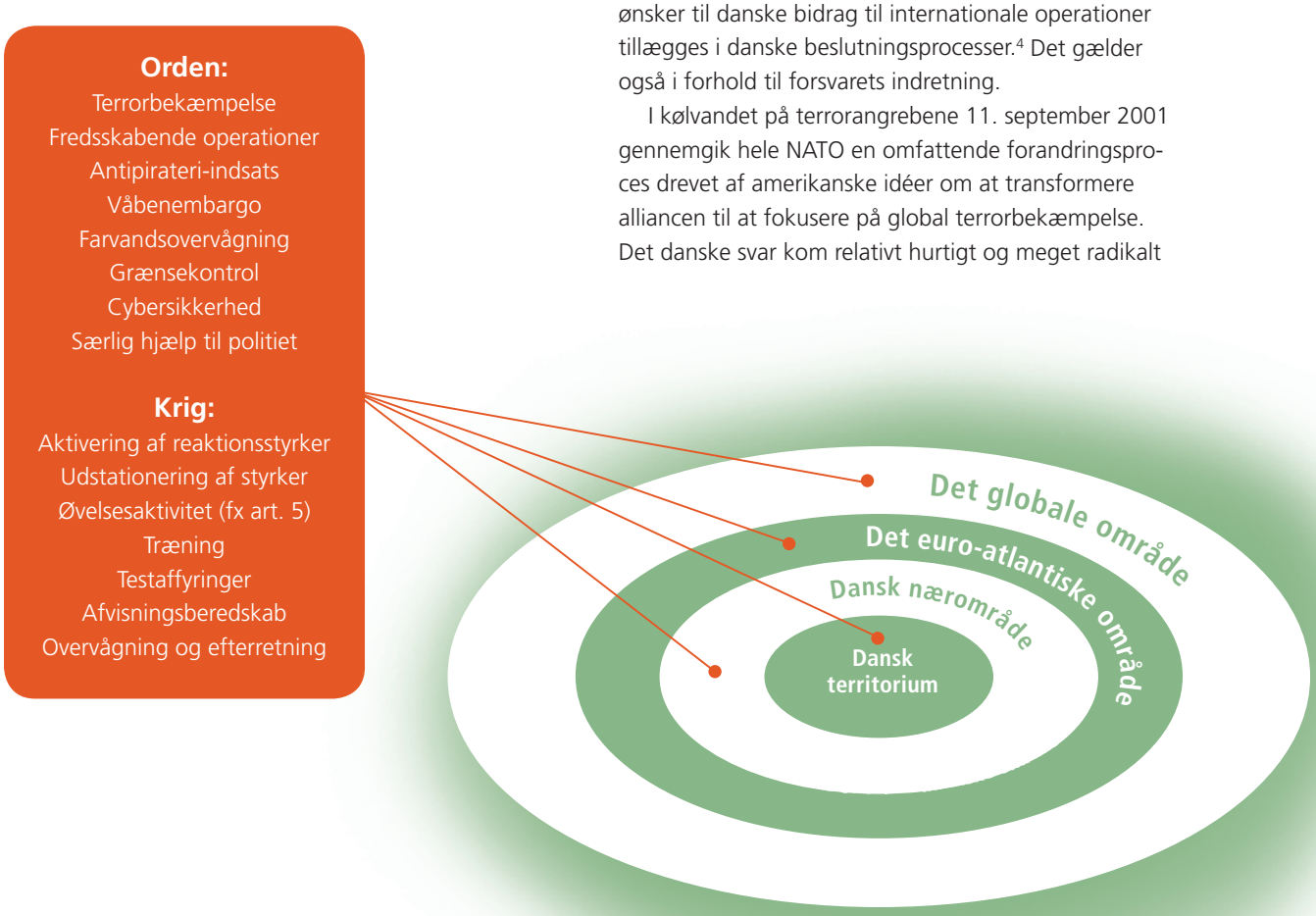
to forskellige omdrejningspunkter for militære styrkers anvendelse – ordenshåndhævdelse og krigsførelse.[3] Helt kort dækker kategorien "Orden" over aktiviteter, som forsvaret foretager for at opretholde orden. Opgaven spænder fra det nationale, hvor hjemmeværnet opretholder orden på Roskilde Festival, til det globale, hvor flåden medvirker til at holde Hormuzstrædet åbent og håndhæver retten til fri sejlads på verdenshavene. "Krig" dækker over forsvarets aktiviteter og forberedelser, som knyttet sig mere snævert og umiddelbart til det at føre krig. Hjemmeværnets bevogtningsopgaver af militære installationer i en krise- eller krigssituation såvel som flådens samsejlads og højintens øvelsesaktivitet med amerikanske hangarskibsgrupper er eksempler på krigsrettede aktiviteter, henholdsvis på dansk territorium og globalt. Den analytiske skelnen mellem de to opgavetyper kan ikke opretholdes fuldstændigt. Krigsforberedende aktiviteter kan fx medvirke til at opretholde orden, og ordenshåndhævelse kan ende i høj grad af magtanvendelse og egentlig krig. Det giver dog stadig analytisk værdi at skelne mellem de to opgavetyper, fordi det viser spændvidden i forsvarets opgaver.

Sondringerne vedrørende geografi og anvendelse er analytiske og skal ses som et redskab til at belyse og debattere de prioriteringsudfordringer, der vil kendetegne dansk forsvarspolitik i den kommende tid.

Den eksterne dimension – eksempler på diffust allieret pres

I vidt omfang er dansk forsvarspolitik struktureret af en fælles transatlantisk, men amerikansk ledet debat om på den ene side truslernes karakter og udvikling og på den anden side forudsætningerne for forsvarsplanlægning. Fra dansk side lægges der vægt på at være responsiv i forhold til den debat, både bilateralt over for USA og andre allierede og i NATO-regi. Krigsudredningen fra 2019 viser tydeligt den betydning, som amerikanske ønsker til danske bidrag til internationale operationer tillægges i danske beslutningsprocesser.[4] Det gælder også i forhold til forsvarets indretning.

I kølvandet på terrorangrebene 11. september 2001 gennemgik hele NATO en omfattende forandringsproces drevet af amerikanske idéer om at transformere alliancen til at fokusere på global terrorbekæmpelse. Det danske svar kom relativt hurtigt og meget radikalt



Figur 6: Forsvarets opgaver og geografier

med forsvarsforliget i 2005. Her var der stor vægt på transformation, men ikke mange penge til den. Man fjernede fokus fra territorialforsvaret og fra kapaciteter orienteret mod nærområdet som fx de ovenfor nævnte ubåde. I stedet var omdrejningspunktet for forliget at gøre forsvaret i stand til at kunne udsende og opretholde 2.000 soldater i internationale operationer.[5] Danmark levede med andre ord op til NATO's nye USA-drevne dagsorden med en omfattende omlægning af forsvaret.

I dag er situationen en anden. En global orientering skiftes ikke bare ud med et entydigt regionalt fokus i NATO, og dermed heller ikke et entydigt dansk territorialt fokus i forsvarsplanlægningen. Det allierede pres, der følger af den klare russiske trussel, vil paradoksalt nok være mere diffust. Der vil eksistere samtidige, men modsatrettede ønsker og forventninger til, at det danske forsvar påtager sig sin del af byrden i relation til en lang række opgaver på tværs af alle fire geografier, som er vist i figuren ovenfor.

Eksempelvis har der fra NATO's side i et stykke tid været lagt et pres på medlemmerne for, at de bør styrke deres evne til at forsvare deres eget territorium. Med udgangspunkt i artikel 3 i Washingtontraktaten understreges det, at NATO's medlemmer ikke kun kan tage udgangspunkt i det kollektive forsvar, men derimod også har et nationalt ansvar for at kunne modstå et potentielt angreb – eller i det mindste bør tage ansvar for at afbøde et angrebs konsekvenser.[6] Her lægges både vægt på egentlig væbnet forsvarskamp og bredere beredskabsmæssige udfordringer, der bl.a. dækker emner som forsyningssikkerhed og cyberforsvar.[7]

Samtidig – og med endnu større styrke – presses der i NATO-samarbejdet på for, at medlemmerne først og fremmest gør deres yderste for at leve op til de NATO-definerede nationale styrkemål, der tilsammen skal gøre alliancen i stand til at løse de pålagte militære opgaver. Når NATO derfor kritiserer Danmark for ikke at have en realistisk plan for at leve op til styrkemålene, handler det både om, at Danmark ikke bruger penge nok, og om, at pengene ikke bruges i overensstemmelse med NATO's prioriteter.[8] For tiden handler de prioriteter om at generere tilstrækkelige konventionelle styrker på højt beredskab, der kan deployeres til NATO's østlige flanke. Den danske bataljon, der i april 2022 deployerede til Letland, var netop en sådan konventionel enhed på relativt højt beredskab. Derudover illustrerer NATO's beredskabsplaner også dansk territoriums betydning i forbindelse med deployeringen af forstærkningsstyrker til Østeuropa, og en ny funktion for Danmark som opmarch- og transitområde træder tydeligere frem. Udbygningen af Esbjerg havn, annonceret af forsvarsministeren i maj 2022, understreger den betydning, som det danske nærområde i Østersøen tillægges i forhold til alliancens kollektive forsvar.

Også bredere i forhold til den transatlantiske region vil den øgede russiske trussel lede til allierede forventninger om danske bidrag til at dele byrderne. Ikke mindst i det nordatlantiske og det arktiske område kan Danmark blive mødt af forskellige krav fra NATO og USA. Maritim kontrol med de transatlantiske transitruter og luftrumsovervågning af Rigsfællesskabets territorium er to opgaver, hvor efterspørgslen efter danske bidrag kan forventes at stige.[9] På samme tid betyder øget spænding i Arktis og Nordatlanten, at kystvagtsopgaver og suverænitetshævdelse kan blive både vigtigere og mere risikobetonede opgaver for det danske forsvar.

Endelig vil der være opgaver og hensyn i det globale område, hvor Danmarks allierede vil forvente danske bidrag. På den ene side vil der være en amerikansk forventning om europæisk solidaritet i forhold til den globale stormagtskonkurrence – først og fremmest konkurrencen mellem USA og Kina. Fra amerikansk side vil politisk opbakning fra Europa nok være vigtigst, men den politiske opbakning vil fremstå stærkere, hvis den understøttes af – om ikke andet symbolske – militære bidrag. Efter USA's afgørende rolle i både at støtte Ukraine militært og forankre den bredere militære afskrækkelse af Rusland i Europa vil den amerikanske forventning blive til en uomgængelig forpligtelse, og det vil alliancepolitisk være svært for Danmark ikke at opfylde denne forpligtelse. På den anden side vil også Europa – og Danmarks europæiske allierede – selv blive yderligere engageret i global ordenshåndhævelse. I kraft af at USA vil fokusere mere på at balancere og konkurrere militært med Kina, vil Europa skulle påtage sig et større ansvar – både for at opretholde orden, for at sikre stabilitet i Europas periferi og for at modbalancere kinesisk og russisk indflydelse i de samme områder.[10] Der vil altså også her være allierede forventninger om danske militære bidrag.

Samlet set betyder først og fremmest alliancerelationen til USA, men også europæisk funderede hensyn, at en entydig retning for dansk forsvarspolitik er vanskelig

at identificere. Situationen er ikke som under Den Kolde Krig, hvor dansk territorialforsvar og nærområdet havde absolut førsteprioritet. Situationen er heller ikke som i perioden efter 11. september 2001, hvor der blev sat en entydig global retning for dansk forsvarspolitik.[11] Truslen fra Rusland er tydelig og aktuel i det danske nærområde, men er samtidig indrammet i en flertydig global konkurrence – danske bidrag til begge dimensioner af konfliktrelationen vil blive efterspurgt. Samtidig er Danmark ikke en frontlinjestat på samme måde, som tilfældet var under Den Kolde Krig. Danmark befinder sig på kanten af Østersøen og dermed også i udkanten af det, der forventes at være et afgørende operationsområde i tilfælde af en eskalerende krise eller konflikt i forhold til Rusland. Danmark er i grænselandet mellem bagland og frontlinje, mellem opmarch- og operationsområde og er en lille allieret i en både regional og global militær konkurrence.

Det forsvarspolitiske resultat er derfor paradoksalt. Den øgede trussel og det øgede allierede pres har resulteret i flere ressourcer, men uden en klar og entydig strategisk eller geografisk retningsgiver for forsvarets udvikling. Det er en frisættelse af dansk forsvarspolitik, men det er også en svær udfordring, fordi så lidt er givet på forhånd.

Den interne dimension – indenrigspolitikkens forrang

De internationale rammer – først og fremmest den russiske trussel og de allierede ønsker og krav til dansk forsvar – skaber altså en situation, hvor det rent faktisk er muligt at træffe valg i forsvarspolitikken. Det er muligt at argumentere for og vælge forskellige veje for det danske forsvars udvikling og dermed prioritere mellem forskellige opgaver i forskellige geografier – selv under (eller måske netop i kraft af) en generel tendens i retning af oprustning og forstærkning af Europas konventionelle forsvarsevne.

En lang række indenrigspolitiske aktører og stemmer vil have mulighed for at påvirke retningen for forsvarets udvikling. De følgende afsnit viser, hvad kampen vil dreje sig om, og udfolder den i tre dimensioner. Den første dimension er grundlæggende idéer eller visioner om forsvaret. Den anden handler om prioriteringen af nye kapaciteter og materielinvesteringer. Den tredje fokuserer på nye eller reintroducerede måder at organisere og indrette forsvaret på. I forhold til alle disse dimensioner vil policyvinduet være åbent i kraft af det diffuse internationale pres.

Idéer og visioner

Hvad er idéen overordnet set med dansk forsvar? Svaret kan synes intuitivt: at forsvare Danmark og danske interesser. Hvis man kigger på forsvarsloven, er det imidlertid ikke så enkelt. Her fremgår det af lovens første paragraf, at "det militære forsvar skal bidrage til at fremme fred og sikkerhed" og "fremme en fredelig udvikling i verden".[12] Samtidig slår loven fast, at det danske forsvar, ud over at hævde Danmarks suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens og integritet (§ 2 og 3), bl.a. skal samarbejde i NATO, og "bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignede opgaver" (§ 6). Den nuværende lovteksts paragraffer udtrykker den grundlæggende idé med det danske forsvar som et bidrag til at opretholde og udbrede den liberale ordens fred i verden frem for snævert at forsvare danske interesser og dansk territorium.

Om end loven er blevet revideret løbende, går mange af disse formuleringer og de idéer, de udtrykker, længere tilbage end til transformationsprocessen efter 11. september 2001. I denne sammenhæng er lovens ordensfokuserede og globale visioner derfor værd at fremhæve. De vil stadig være til stede i den aktuelle og fremtidige indenrigspolitiske debat. Visionerne vil virke som modvægt til og nok forhindre, at en modsatrettet og lige så gennemgribende vision om et forsvar udelukkende fokuseret på at operere i det danske nærområde og på dansk territorium vil dominere. Den Kolde Krigs entydighed i dansk forsvarspolitik vender ikke tilbage.

Samtidig med at globale og ordensorienterede idéer om meningen med dansk forsvar stadig vil eksistere, vil forskellige visioner om det danske forsvars krigsrolle tilsvarende mødes og brydes. Her vil det være et centralt spørgsmål, hvorvidt, hvordan og hvor meget forsvaret bør kunne kæmpe selvstændigt, eller om forsvarets enkelte dele snarere skal organiseres med henblik på at virke i tæt sammenhæng med andre lande i NATO-rammen og i forsvaret af NATO's territorium – måske endda med fast deployering eller udstationering uden for Danmarks grænser. En tredje mulighed er, at det danske forsvars primære opgave og grundlæggende idé bliver at sørge for, at andre landes tropper, allerede udstationeret på dansk territorium, kan deployeres videre herfra

eller operere ordentligt og sikkert fra fælles basefaciliteter i Danmark. De pågående regeringsforhandlinger med USA om udstationering af amerikanske tropper og materiel giver næring til denne idé.

Samlet set vil væsensforskellige idéer om det danske forsvar trække dets udvikling i forskellige retninger – og fokusere det på forskellige opgaver i alle fire geografier. Den entydighed om forsvarets grundlæggende idé, der prægede både Den Kolde Krig (territorialforsvar og konventionel krigsførelse) og tiden efter 11. september 2001 (global ordenshåndhævelse, terrorbekæmpelse og stabilisering) er ikke til stede. Der vil derimod være kamp om, hvor og hvordan det danske forsvar vil skulle lægge tyngden i sin fremtidige udvikling.

Kapaciteter og materiel

Den uklare vision komplementeres af og medvirker til at holde et omfattende katalog af relevante materielanskaffelser i spil. Det gælder både anskaffelser af nye kapaciteter, som det danske forsvar ikke har rådet over før, og genanskaffelser af kapaciteter, som det danske forsvar tidligere har været i besiddelse af. I lyset af Ukrainekrigen kunne forskellige former for bevæbnede droner blive et eksempel på det første – givetvis under stor politisk bevågenhed.[13] Ubåde er et godt eksempel på det sidste. I forbindelse med kapaciteter og materiel spiller også værnskultur og tradition en rolle.[14]

Netop interne kampe mellem forsvarets værn og kommandoer om, hvordan større materielanskaffelser skal prioriteres, kan være hårde og i sidste ende risikere at underminere en gennemtænkt eller entydigt prioriteret fordeling af ressourcerne og indretning af forsvaret.[15] Tilsvarende kan organisationskulturerne i forsvaret – som ofte netop er centrerede omkring centrale våbensystemer – både risikere at gøre organisationen blind for teknologiske udviklinger og lede til aktiv modarbejdelse fra de dele af organisationen, der ser, at netop deres centrale platform er truet. I skrivende stund vokser usikkerheden om kampvognens fremtidige status som den centrale landmilitære platform. Den usikkerhed er bl.a. drevet af foreløbige erfaringer fra krigen i Ukraine og det amerikanske marinekorps' radikale omorganisering, der betyder, at korpset helt vil udfase sine kampvogne.[16] I kraft af forsvarsmateriels lange levetid og høje pris låser nye beslutninger om materiel både de enkelte værn og forsvaret som helhed fast i en bestemt fremtidig retning. Meget er derfor på spil i en situation, hvor enkeltinteresser internt i forsvaret med hensyn til, hvad der skal købes, komplementeres af stærke interesser hos sælgerne. Dansk og international forsvarsindustri spiller således også en rolle i at forme mulige materielbeslutninger. Og de materielbeslutninger har for et lille land som Danmark altid også en alliancepolitisk dimension.[17] Et større dansk våbenindkøb medvirker til at styrke Danmarks relation til leverandørens hjemland.

Der eksisterer altså en logik drevet af interesser internt i forsvaret såvel som af forsvarsindustrielle interesser, der vil lede til mange forskellige synspunkter om, hvilke forskellige materielanskaffelser der skal foretages. Den logik komplementeres på politisk niveau ofte af politiske incitamenter til at investere i noget håndgribeligt – og investere i de politiske relationer til danske allierede og samarbejdspartnere, der følger af våbenindkøb. Med ofte stærke fortalere internt i forsvaret, inden- og udenlandske industriinteresser såvel som potentielle politiske støtter kan det, især i en situation med øgede midler, være udfordrende at prioritere på en måde, der sikrer en sammenhængende og efficient materielplan.

Organisering og indretning

18 mia. kroner mere om året. For de fleste dele af den danske stat vil det være en udfordring at absorbere en sådan budgetudvidelse. Samtidig vil truslen om krig i Europa og indtrykkene fra kampladsen i Ukraine udgøre et stærkt argument for det rimelige i grundlæggende at genoverveje forsvarets organisering og de forudsætninger, der ligger bag. Forsvarets organisering vil derfor også komme til debat. Denne del af kampen om forsvaret er samtidig endnu et eksempel på, at eksisterende dagsordener kan få nyt liv i kraft af nye udfordringer.

En tilbagevendende dagsorden er, hvordan relationen mellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen er organiseret, herunder især forsvarschefens rolle. Den nuværende krise kan i den forbindelse fungere som argument for at rulle 2012-reformerne af forsvarsområdet tilbage og genetablere forsvarschefens helhedsansvar.[18] Kritikken af reformen går imidlertid tilbage til før krigens udbrud og drejer sig således ikke kun om den nuværende krise, men også om bredere uenigheder i dansk forsvarspolitik, der nu igen kan bryde ud.[19]

En tilsvarende og altid svær problematik i dansk forsvarspolitik er værnepligt. Krigsudbruddet i Ukraine fungerer som argument for mange ting, herunder for øget værnepligt i Danmark.[20] Den politiske diskussion

om værnepligt i Danmark er lige så langvarig, som den er dybtfølt.[21] Værnepligt er et af de mest værdipolitisk ladede emner i forsvarspolitikken, hvor der på det politiske niveau er tydeligt divergerende holdninger. For nogle anses værnepligt for at være et personligt frihedstab, mens det for andre udgør en samfundsbærende institution. Med den generelle åbning af dansk forsvarspolitik åbnes også for en ny debat om værnepligtens udbredelse, længde og betydning i det danske forsvar. Dette skyldes, at værnepligt ud over at have en værdipolitisk dimension er et afgørende redskab, hvis kampen om forsvaret resulterer i en ny form for mobiliseringsforsvar. Omvendt er værnepligt ineffektivt i et forsvar fokuseret på global orden eller krigsindsats væk fra dansk territorium.

Forsvarets relation til Forsvarsministeriet og centrale relationer internt i Forsvarets top såvel som måden, Forsvaret rekrutterer på, er altså i spil i kraft af krigen i Ukraine. Også Forsvarets evne til at omsætte de kraftigt øgede økonomiske midler til militære kapaciteter diskuteres. På den ene side kritiseres indfasningstakten henimod 2033 for at være for langsom og uambitiøs. På den anden side stilles der spørgsmålstegn ved om Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) vil være i stand til at anskaffe de mange forventede materielgenstande i tide. Begge argumenter leder logisk til den opfattelse, at der kan være behov for en reorganisering af, hvordan forsvaret anskaffer materiel.[22]

Forsvarschefens rolle og relation til ministeriet, værnepligten og FMI er imidlertid ikke de eneste emner for reorganisering i Forsvaret. Bredere spørgsmål om rekruttering, form og størrelse af eventuelle nye reservestyrker, hjemmeværnets forankring og totalforsvarsstyrkens rolle er alle eksempler på, hvordan det danske forsvars grundlæggende organisering også vil være i spil – være en del af den politiske kamp – i kraft af den nye sikkerhedspolitiske situation i Europa og de nye økonomiske rammer for forsvaret.

Konklusion: Hvem lukker policyvinduet i dansk forsvarspolitik?

De internationale rammer for dansk forsvarspolitik er diffuse. At det forholder sig sådan samtidig med en øget og konkretiseret trussel i dansk nærområde, er paradoksalt. Den russiske trussels indlejring i en global stormagtskonkurrence og Danmarks specielle alliancepolitiske og geopolitiske placering betyder, at der er allieret efterspørgsel efter mere dansk forsvar over det hele – fra dansk territorium til det globale område.

Situationen åbner samtidig også for, at Danmark, modsat tidligere forsvarspolitiske perioder, i meget højere grad selv kan – eller skal – vælge. Og det bliver en kamp. Kampen om forsvaret vil handle om visioner og idéer, om materiel og investeringer såvel som om organisering og indretning. Kampen om forsvaret vil også handle om at opnå enighed om og balancere elementer, der kan styrke et globalt orienteret forsvar, et kollektivt forsvar og et territorialforsvar. Gerne på én gang.

Det er en stor opgave, og på et tidspunkt skal policyvinduet lukkes. Ansvaret for at styre processen ligger hos Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen. Det skal gøres på en måde, hvor regeringen, Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen først finder sammen om en prioritering eller balancering. Dernæst skal den balancerede prioritering – eller måske endda vision – forankres både i en demokratisk samtale og i en parlamentarisk proces. Og kampen skal afsluttes, uden at hverken den demokratiske samtale eller den parlamentariske proces kører af sporet. Samtidig skal det diffuse internationale pres håndteres, og Danmark skal levere i forhold til, hvad der nu ender med at fremstå som de mest centrale byrdedelingsparametre – eller i hvert fald de byrder, som Danmark vælger at påtage sig.

At få enderne til at mødes med hensyn til at leve op til de diffuse internationale krav, med hensyn til de mange indenrigspolitiske prioriteter og med hensyn til at finde ressourcer til alle de ofte forældreløse elementer som IT-systemer, nedslidte kaserner og reservedelslagre, der også skal til for at drive forsvaret, er en vanskelig opgave. Det bliver en kamp, og det bliver svært ikke at love for meget. Derfor vil det danske forsvar, ligesom det amerikanske forsvar, fortsat føle sig fattigt, selv efter en årlig budgetudvidelse på 0,5 pct. af BNP.

1 Kristian S. Kristensen og Kristian K. Larsen, "Denmark's Fight Against Irrelevance, or the Alliance Politics of 'Punching Above Your Weight'", i Michael Wesley, red., *Global Allies: Comparing US Alliances in the 21st Century* (Acton: ANU Press, 2017); Peter Viggo Jakobsen og Sten Rynning, "Denmark: Happy to Fight, Will Travel", *International Affairs* 95, nr. 4 (2019): 877–895.

2 John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, second edition (New York: HarperCollins, 1995).

3 Se også Kristian S. Kristensen og Rune Hoffmann, "Mars på Jorden – Betingelser og udfordringer for fremtidig brug af dansk landmilitær magt", CMS Rapport, Center for Militære Studier, december 2015, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/dansk-landmagts-fremtid/.

4 Rasmus Mariager og Anders Wivel, "Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak", Københavns Universitet, 2019.

5 Forligsteksten kan tilgås på følgende link: https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-forsvarsforlig-2005-2009-inkl-bilag-.pdf (set 4. juni 2022).

6 Traktatteksten kan tilgås på følgende link: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (set 4. juni 2022).

7 NATO, "Resilience and Article 3", opdateret 11. juni 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm. Se også kapitel 13 i denne rapport.

8 Se fx NATO, "NATO Defence Planning Capability Review 2019/2020 – Denmark", 14. oktober 2020, https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/aarsrapporter/nato/-nato-defence-planning-capability-review-2019-2020-.pdf.

9 Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla Tenna N. Sørensen, red., *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten* (København: Djøf Forlag, 2021); Kristian S. Kristensen og Lin Alexandra Mortensgaard, "Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks", CMS Rapport, Center for Militære Studier, marts 2022, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/rigsfaellesskabets-arktiske-militaerstrategiske-problemkompleks/. Se også kapitel 4 i denne rapport.

10 Se også kapitel 6 i denne rapport om udfordringer vedrørende Ruslands indflydelse i Afrika.

11 Se "De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik" (Bruun-rapporten), august 2003; Mikkel V. Rasmussen, "'What's the Use of It?': Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force", *Cooperation and Conflict* 40, nr. 1 (2005): 67–89.

12 Retsinformation, "Bekendtgørelse af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.", https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/582.

13 Christoffer Greenfort og Frederik B. Friis, "Dansk Erhverv: Danmark udnytter ikke droners fulde potentiale. Ny strategi bør sikre os global førerposition", *Altinget*, 25. april 2022, https://www.altinget.dk/forsvar/artikel/dansk-erhverv-danmark-udnytter-ikke-droners-fulde-potentiale-ny-strategi-boer-sikre-os-global-foererposition.

14 Andreas Krog, "Eksperter: Med ubåde kan vi operere i skjul og afskrække fjenden", *Altinget*, 19. april 2022, https://www.altinget.dk/forsvar/artikel/eksperter-med-ubaade-kan-vi-operere-i-skjul-og-afskraekke-fjenden.

15 Esben S. Larsen, "Usund fornuft – Værnsrivalisering og den demokratiske kontrol med militæret", *Internasjonal Politikk* 70, nr. 4 (2012): 433–453.

16 "New U.S. Marine Corps Force Design Initiative: Force Design 2030", Congressional Research Service, opdateret 7. marts 2022, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11281; Max Boot, "Russian tanks are taking a beating. Do they still have a place on the modern battlefield?", *Washington Post*, 22. marts 2022, https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/22/russia-invasion-ukraine-debate-future-war-tank-armor-drone/.

17 Se også Henrik Breitenbauch og Kristian S. Kristensen, "Rørte vande – Europæisk sikkerhed og dansk forsvar i en opbrudstid", CMS Rapport, Center for Militære Studier, juni 2017, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/roerte-vande/.

18 Se fx Carsten Rasmussen, "Ruslands krig i Europa nødvendiggør et politisk og militært paradigmeskift", *Olfi*, 18. maj 2022, https://olfi.dk/2022/05/18/ruslands-krig-i-europa-noedvendiggoer-et-politisk-og-militaert-paradigmeskift/.

19 Lars Chr. Lilleholt, "Respektløshed og mistillid svækker det danske forsvar", Venstre, 8. april 2021, https://www.venstre.dk/nyheder/respektloshed-og-mistillid-svaekker-det-danske-forsvar.

20 Morten Nielsen, "En række partier kræver flere værnepligtige: – Truslen er rykket tættere på, siger Venstre", *TV 2*, 1. marts 2022, https://nyheder.tv2.dk/politik/2022-03-01-en-raekke-partier-kraever-flere-vaernepligtige-truslen-er-rykket-taettere-paa.

21 Henrik J. Jørgensen og Henrik Ø. Breitenbauch, "Hvad nu hvis vi afskaffer værnepligten", Dansk Institut for Militære Studier, oktober 2008, https://cms.polsci.ku.dk/pdf/vplrapport.pdf/.

22 Se også kapitel 9 i denne rapport.

8

Konsekvenserne af den russiske krig i Ukraine for afskrækkelsen i Østersøregionen

Maria Mälksoo

Det russiske angreb på Ukraine afspejler Vestens fejlslagne diplomatiske afskrækkelsesstrategi i tiden før invasionen. Mens det kollektive forsøg på at afværge invasionen mislykkedes, virker NATO's generelle afskrækkelsesstrategi stadig. Rusland har ikke krydset nogen af NATO-landenes grænser. Samtidig står Vesten nu i højere grad sammen i bestræbelserne på at forsikre de allierede på den østlige flanke, hvilket gør den vestlige afskrækkelse mere troværdig.

Det er dog vigtigt at huske, at listen over krav fra Ruslands side før invasionen af Ukraine omfattede fjernelse af NATO-styrkerne på alliancens østlige flanke.[1] NATO's afskrækkelse i regionen skal tage udgangspunkt i, at Rusland muligvis – på et tidspunkt – vil være villig til at sætte handling bag disse krav, ligesom landet gjorde i forbindelse med sine ultimatummer vedrørende Ukraine. I de baltiske lande har Ruslands angreb på Ukraine pustet nyt liv i den eksistentielle frygt for, at Rusland muligvis vil begynde at udfordre sit gamle kejserriges grænser.[2] Samtidig er der en grundlæggende tillid til NATO og en intens politisk mobilisering med henblik på at styrke afskrækkelse ved nægtelse *(deterrence by denial)* i de baltiske lande.[3] Dette ville kræve, at den allierede afskrækkelsesstrategi i regionen blev omdannet til et troværdigt allieret forsvar mod en potentiel invasionshær.

Uanset om der sker en bevidst eller utilsigtet eskalering af den russiske trussel, er der nu et stigende pres for at forstærke afskrækkelsen i regionen, og dette vil fortsætte i den nærmeste fremtid. At sikre den rigtige afskrækkelsesstrategi for NATO i Østersøregionen handler primært om at styrke forsvarskapaciteten på grundlag af de allieredes nuværende – primært symbolske – fremskudte tilstedeværelse.

Med det nye pres for at intensivere afskrækkelsen i Østersøregionen skal Danmark tage stilling til, hvor langt man er villig til at gå for at udvide sin støtte til styrkelsen af de baltiske allieredes forsvar. Samtidig skal Danmark sammen med resten af NATO på ny formulere et større politisk mål for alliancen og dens fremtidige forhold til Rusland. Udfordringen bliver at finde den rette balance, så man hverken underminerer afskrækkelsesstrategien ved at lægge for meget vægt på dialog og forbedring af relationerne (og dermed gør for lidt i forhold til afskrækkelse og forsvar) eller eskalerer den russiske trusselsopfattelse ved at presse Rusland op i et hjørne (og dermed gør for meget).

Den russiske trussel i Østersøregionen

Den sikkerhedsmæssige udfordring, som et revisionistisk Rusland udgør for den moderne euro-atlantiske sikkerhedsarkitektur, fornægter sig ikke, og krigen har implikationer i mange andre lande end blot Ukraine.[4] Krigen har bl.a. rejst spørgsmål om en mulig udvidelse af angrebet til den bredere Østersøregion.[5]

Det var et klart advarselssignal, da Rusland den 13. marts foretog et missilangreb på Ukraines militærbase Yavoriv, som ligger omkring ti km fra den polske grænse. Basen havde fungeret som NATO's træningsfacilitet i årene før krigen og ligger tæt på den mest direkte rute mellem lufthavnen i Rzeszów, hvor vestlige våben flyves ind, og storbyen Lviv i det vestlige Ukraine. Angrebet dræbte 35 mennesker og havde til formål – sammen med Ruslands viceudenrigsminister Sergei Ryabkovs advarsel dagen før – at markere, at Rusland ville betragte våbenleverancer til Ukraine fra NATO-lande som "legitime mål".

Desuden signalerede Rusland muligheden for en eskalering på et tidligt tidspunkt, da man bragte den nukleare trussel i spil.[6] Selvom det stadig er noget tvivlsomt, om Rusland faktisk ville bruge atomvåben, betyder det strategiske rationale bag angrebet mod Ukraine – at standse NATO's udvidelse og presse de allieredes tilstedeværelse i det østlige frontlinjestater tilbage – ikke desto mindre, at Vesten tager Ruslands nukleare signalering alvorligt.[7]

Men selvom Ruslands krav til Vesten og signalering af landets store politiske ambitioner, også i lande uden for Ukraine, giver rigelig grund til bekymring,[8] vurderes sandsynligheden for et direkte russisk militært angreb på Polen eller de baltiske lande generelt ikke at være stor, i hvert fald på kort sigt.[9] Dette skyldes, at Rusland ikke synes at være villig til at gå over stregen og gå i direkte clinch med NATO. Desuden er der ikke på nuværende tidspunkt nogen tilsvarende ideologisk begrundelse for, at Rusland skulle udvide krigen ud over Ukraine. Hvis det usandsynlige skulle ske, og Rusland eskalerer til Østersøregionen, kunne et muligt scenarie blive udløst fx ved Ruslands *snap exercises* ved Østersøen – herunder med etablering af flyveforbudszoner, som angiveligt har til formål at garantere sikkerheden under denne slags øvelser.[10]

Ud over truslen om militær eskalering kan Rusland fortsat bruge undergravende manipulationsforsøg til at øge usikkerheden i Polen og de baltiske lande i særde-

leshed og i Vesten generelt. En sådan manipulation kan antage forskellige former, fra et direkte militært pres til forsøg på at skabe politisk splid i den vestlige alliance (det vil sige NATO og EU), fx ved at bruge den ofte brugte påstand om forskelsbehandling af den russisktalende befolkning i de baltiske lande og ved at appellere til politiske forbundsfæller i Vesten.

NATO's afskrækkelse i regionen før Ruslands angreb på Ukraine

På grund af den måde, som den russiske trussel manifesterer sig på, er afskrækkelse en central NATO-aktivitet – og samtidig et centralt begreb i analysen af denne aktivitet. Psykologisk set minder afskrækkelse om en form for laden-som-om-leg, der har til hensigt at skabe en selvopfyldende profeti: Troværdigheden af en trussel eller af den allierede vilje til at handle afgør, hvor godt afskrækkelsen virker. Almindeligvis afhænger effektiv afskrækkelse af en kombination af passende og tilstrækkelige *kapabiliteter*, en effektivt formidlet *vilje* til at føre truslen ud i livet[11] og den generelle *troværdighed* af den afskrækkende aktør og dennes trussel og/eller handlevilje. Disse tre elementer (de tre "C'er" – *capabilities, commitment* og *credibility*) skulle gerne afskrække modstanderen fra at foretage et uønsket træk.

Den akademiske litteratur skelner mellem forskellige typer af afskrækkelse og peger på en række begreber, der er vigtige for at forstå logikken bag afskrækkelse. De to tekstbokse nedenfor viser en oversigt over de vigtigste begreber relateret til afskrækkelse i Østersøregionen.[12]

Erkendelsen af, at Rusland er en systematisk udfordring, der kræver en effektiv afskrækkelsesstrategi, er kommet gradvist i de europæiske og nordamerikanske "kommandorum". Som følge af femdageskrigen i Georgien i august 2008 udarbejdede NATO endelig konkrete beredskabsplaner for de baltiske lande (fire år efter at Estland, Letland og Litauen sluttede sig til alliancen). Før

Boks 2. Afskrækkelsestyper

Generel afskrækkelse:	En positur indtages for at forhindre ikke nærmere bestemte hypotetiske trusler og aktører i nogensinde at overveje at angribe.
Umiddelbar afskrækkelse:	En specifik trussel afgives som reaktion på en akut, kortsigtet angrebstrussel.
Specifik afskrækkelse:	Afskrækkelse skræddersys til specifikke sårbarheder over tid for at afspejle forskellige opfattelser og dermed beslutningskalkuler hos specifikke modstandere under specifikke omstændigheder.
Afskrækkelse ved nægtelse:	At gøre en handling uigennemførlig eller reducere sandsynligheden for, at den lykkes, ved at sørge for, at en potentiel angribende part mister troen på, at den kan nå sine mål (fx ved at indsætte et tilstrækkeligt antal lokale militære styrker for at nedkæmpe en invasionsstyrke).
Afskrækkelse ved straf:	At true med alvorlige straffe, såsom nuklear eskalering eller økonomiske sanktioner, i tilfælde af et angreb.
Direkte afskrækkelse:	En stats indsats for at undgå angreb på dets eget territorium.
Udvidet afskrækkelse:	En stats indsats for at modvirke angreb på tredjeparter, såsom allierede eller partnere.
Konventionel afskrækkelse:	Afskrækkelse, som ikke omfatter trusler om at bruge atomvåben (eller andre ukonventionelle våben).
Nuklear afskrækkelse:	Afskrækkelse, som forebygger ved at true med at bruge atomvåben som et politisk middel til at undgå krig.

Signalering:	At formidle sin vilje og kapacitet til at handle for at overbevise modstanderen.
Lokal magtbalance:	Den mest almindelige metode til at opgøre potentialet i og troværdigheden af afskrækkelse ved nægtelse i det pågældende territorium.
Strategisk stabilitet:	Et strategisk forhold, der fjerner incitamentet til at foretage et atomangreb først.
Snubletråd:	Små fremskudte styrker, der skal fungere som udløsere, der indebærer et løfte om, at væsentligt større forstærkningsstyrker kan blive indsat, og som derfor er en fast bestanddel af afskrækkelse ved straf.
Troværdighed:	Hvor troværdig en afskrækkende trussel eller de allieredes vilje er set fra den part, man forsøger at afskrække. Troværdighed afhænger af en kombination af kapabiliteter og vilje: det vil sige proportionaliteten af og den faktiske mulighed for at deployere de relevante kapaciteter plus den afskrækkende aktørs historiske beslutsomhed.

Boks 3. Centrale begreber relateret til afskrækkelse

2014 blev Ruslands enorme vægt i den lokale magtbalance imidlertid stadig primært opvejet af NATO's udvidede nukleare afskrækkelse.

Efter den første fase af Ruslands krig mod Ukraine i 2014 blev de allieredes afskrækkelse i den baltiske region imidlertid mere konkret. Logikken var, at alliancens atomparaply skulle understøttes af andre typer af afskrækkelse (fx konventionelt militær samt politiske tilsagn). Dette skyldtes på den ene side det eksisterende "nukleare tabu" i USA's strategiske kultur og på den anden side det uforholdsmæssige i at iværksætte et atomangreb i tilfælde af et afgrænset konventionelt angreb i regionen.[13] Med andre ord er værdien af nuklear afskrækkelse i praksis afhængig af effektiv konventionel og politisk afskrækkelse. Derfor har det konkrete grundlag for udviklingen af en moderne afskrækkelsesstrategi for NATO's østlige flanke fokuseret på konventionelle dimensioner af udvidet afskrækkelse. Derimod har NATO stadig ikke i overbevisende grad udviklet nogen af de ukonventionelle dimensioner af afskrækkelse, herunder mod Ruslands hybride trusler og i forbindelse med cyberdomænet.[14]

Specifikt medførte Ruslands annektering af Krim og interventionen i det østlige Ukraine i 2014, at USA fra april 2014 sendte kampfly og støttefly til Polen og de baltiske lande på et bilateralt grundlag samt deployerede et amerikansk kontingent af kompagnistørrelse på rotationsbasis i regionen som et forsikringstiltag inden for rammen af den igangværende Operation Atlantic Resolve.[15] NATO vedtog sin Readiness Action Plan (RAP) på topmødet i Wales i september 2014, efterfulgt af en intensivering af de allieredes øvelser og iværksættelsen af Enhanced Forward Presence-initiativet (eFP), fire multinationale kampgrupper af bataljonsstørrelse, der skulle fungere på rotationsbasis i Polen (ledet af USA), Estland (ledet af Storbritannien), Letland (ledet af Canada) og Litauen (ledet af Tyskland), med ca. 4.500 tropper i alt. Efter et årti, hvor den såkaldte Baltic Air Policing Mission havde været de allieredes eneste håndgribelige militære "fodaftryk" i regionen, blev eFP hyldet som en del af "den største forstærkning af NATO's kollektive forsvar i en generation".[16] Desuden blev NATO's udrykningsstyrke (NRF) tredoblet (op til 40.000 tropper), hvor NATO's Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) fungerede som spydspids for NRF og kunne være klar til indsættelse inden for 48 timer for at understøtte lokale styrker. Endelig etablerede NATO otte Force Integration Units i alliancens østlige medlemsstater for at forsyne forstærkningsstyrkerne med træningslogistik, præplaceret materiel og værtsnationsstøtte.

Hvad angår mandskab, har de allieredes tilstedeværelse dog været ret beskeden (og til en vis grad symbolsk) og har skullet bruge yderligere forstærkninger i tilfælde af en krise og/eller fejlslagen generel afskrækkelse fra NATO's side. Hvad der er endnu vigtigere, afhænger de allieredes forstærkninger altid af, at de kan

passere gennem flaskehalsen ved Suwalki-gabet (grænsen mellem Polen og Litauen) til lands, transporteres med fly eller ad søvejen over Østersøen – alt sammen inden for rækkevidden af Ruslands systemer til håndhævelse af A2/AD *(anti-access/area denial)* i Kaliningrad.[17] NATO's lille snubletråds-styrkes militære muligheder for at afvise et potentielt russisk angreb har derfor i praksis været begrænset siden 2014.[18] NATO's afskrækkelse i regionen har i det væsentlige indtil videre været baseret på troværdigheden af, at der ville ske afstraffelse *efter* en potentiel invasion (det vil sige som en befrielseskrig) snarere end troværdig nægtelse.[19]

Af samme grund har der været udbredt skepsis blandt forsvarseksperter om, hvorvidt NATO's afskrækkelsesstrategi baseret på en snubletråds-styrke er tilstrækkelig ud fra et militært perspektiv. Det gælder især i relation til de baltiske lande, hvor den almindelige integration af NATO's flanker ikke er blevet replikeret, på trods af alliancens overordnede konventionelle, teknologiske og materielle overlegenhed i forhold til det russiske militær.[20] Den lokale magtbalance med hensyn til styrker har klart været til Ruslands fordel, navnlig i lyset af at Kaliningrad er den mest militariserede del af Europa, med ballistiske Iskander-M-missiler og raketartilleri i de baltiske landes nærområder.[21] Det er muligt, at NATO har global eskalationsdominans over Rusland, men "Rusland har eskalationsdominans over de baltiske lande individuelt og kollektivt".[22]

Sammenfattende kan det siges, at NATO's militære positur i de baltiske lande efter 2014 og frem til Ruslands aktuelle krig i Ukraine primært har været symbolsk. Kapabilitetsmangler i luftforsvaret og luftstøtten i de baltiske lande er stadig et problem. Polens situation har set noget anderledes ud i denne henseende. Allerede før de seneste forstærkninger blev det betragtet som sandsynligt, at den amerikanske hærs kontingent i Polen kunne gøre god modstand og dermed bistå Polens egne forsvarsstyrker, som yderligere støttes af eFP-kampgruppen i Polen ledet af USA.[23]

Konsekvenserne af den aktuelle krig i Ukraine

Rusland har længe udfordret den europæiske sikkerhedsorden. Selvom ændringer i NATO's afskrækkelse i Østersøregionen har været undervejs siden 2014, er krigen i Ukraine en væsentlig udvikling, som vil få store konsekvenser for de allieredes afskrækkelsesindsats. Der bør skelnes mellem det kortsigtede perspektiv, det mellemlange perspektiv med den politiske planlægning og det langsigtede strategiske perspektiv.

På kort sigt

Det russiske angreb på Ukraine i februar 2022 blev med det samme mødt med vestlige sanktioner og en hidtil uset politisk enhed i EU. Derefter fulgte NATO's udvidelse af sin fremskudte tilstedeværelse som et kostbart signal i alliancens østlige stater. NATO aktiverede sin reaktionsstyrke (den første indsættelse af NRF i en kollektiv forsvarssituation) samt sine forsvarsplaner for den baltiske region. De seneste tiltag til at styrke de allieredes afskrækkelse i regionen omfatter bl.a. Danmarks udstationering af et væbnet infanteriregiment (omkring 200 tropper med materiel) til eFP-kampgruppen i Estland,[24] Frankrigs udsendelse af yderligere kontingenter til Rumænien (350 tropper) og Estland,[25] Storbritanniens udsendelse af yderligere 800 tropper til Estland (en fordobling af landets tilstedeværelse)[26] og USA's pansrede brigade på 400 tropper i Litauen (marts 2022).[27]

På mellemlangt sigt

I tilknytning hertil er debatten om, hvorvidt NATO-tropper skal udstationeres permanent i den baltiske region, blevet aktuel igen.[28] Invasionen har allerede ført til en række ændringer i NATO's afskrækkelse på den østlige flanke, herunder indsættelse af fire nye kampgrupper i Ungarn, Slovakiet, Bulgarien og Rumænien, ud over de eksisterende eFP-kampgrupper i Polen og de baltiske lande. De baltiske lande presser på for at sikre en væsentlig styrkelse af den allierede tilstedeværelse i regionen.[29] Den estiske premierminister Kaja Kallas argumenterede i marts 2022 for en langsigtet NATO-politik med "intelligent inddæmning", hvor den allierede fremskudte tilstedeværelse bliver til "fremskudt forsvar af land-, luft- og søgrænser".[30] Staterne på den østlige flanke har et klart ønske om at styrke afskrækkelse ved nægtelse i de baltiske lande og forberede sig bedre til at have et egentligt allieret forsvar af regionen. Den overordnede strategi for forstærkningen af den allierede afskrækkelse på NATO's østlige flanke vil sandsynligvis hælde mod at øge omkostningerne ved en russisk indtrængen på NATO's territorium, og det forventes, at der vil blive truffet beslutninger herom på NATO-topmødet i Madrid i juni 2022.

Krigen i Ukraine igangsatte derudover hurtigt debatten om NATO-medlemskab i Sverige og Finland, og i maj

2022 ansøgte de to lande sammen om at blive medlemmer af alliancen.[31] Samtidig har Tysklands forsvarspolitik gennemgået dramatiske ændringer med landets beslutning om at genopruste og tillade leverancer af våben og militært udstyr til Ukraine.[32] Den regionale sikkerhedskonstellation er i forandring og vil konsolidere sig i den nærmeste fremtid.

På langt sigt

Kontrasten mellem det russiske styres nuværende politiske mål og den eksisterende europæiske sikkerhedsorden er tydelig i hele Europa. Ruslands forfølgelse af en imperialistisk vision for den regionale sikkerhedsorden tvinger de vestlige allierede til at tage stilling til nogle svære spørgsmål. Hvordan kan de europæiske stater sameksistere med Rusland efter denne krig – med eller uden et efterfølgende regimeskifte i Rusland? Og kan Europas sikkerhedspolitiske konstruktion gøres mere modstandsdygtig over for potentielle lignende aggressioner i fremtiden? Svarene på disse spørgsmål vil til en vis grad blive afgjort på slagmarken i Ukraine. Men at fortsætte med "business as usual" over for Rusland, når støvet fra kamphandlingerne har lagt sig, vil være til skade for de grundlæggende principper, der danner rammen for den fredelige sameksistens mellem Europas stater.

Spørgsmålet om konventionel afskrækkelse i Østersøregionen hænger stadig sammen med NATO's udvidede nukleare afskrækkelse. Ruslands krig mod Ukraine er allerede blevet kaldt "et dødsstød for ikkespredningen af atomvåben", da den viser, at en angriber med atomvåben helt grundlæggende kan føle sig sikker på, at udenlandske magter ikke vil komme en nabo uden atomvåben til undsætning.[33] NATO's udvidede nukleare afskrækkelsespolitik skal omfatte en effektiv signaleringsstrategi for de tilfælde, hvor et strategisk fællesskab præget af et nukleart tabu (som netop NATO-landene) står over for en magt, der ikke holder sig tilbage med atomtrusler.

Den uundgåelige remilitarisering af de europæiske sikkerhedspolitikker kan dog ikke stå alene. Staterne må finde ud af, hvad det politiske mål skal være for udarbejdelsen af en realistisk plan for sameksistens med det fremtidige Rusland – som vil være et volatilt samfund i de kommende år, med eller uden Putin ved magten. En forbedring af afskrækkelsen skal ledsages af grundige politiske overvejelser om fremtiden for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Dette vil være en afgørende opgave for alliancens politiske beslutningstagere i de kommende år. Danmark skal navigere i forhold til dette spørgsmål *sammen med* de andre allierede, men samtidig navigere i forhold til de uenigheder om spørgsmålet, der sandsynligvis vil komme *mellem* de allierede.

Krigen har også vakt diskussionen om de politiske dimensioner ved afskrækkelse og om forskellige afskrækkelsesstrategier i Vesten til live igen. Ud over de løbende afskrækkelsesaktiviteter og det presserende behov for også at tænke afskrækkelse på det subkonventionelle niveau, skal det i den langsigtede politik også overvejes, hvordan man støtter det russiske samfund gennem et større *Vergangenheitsaufarbeitung*-program – i lighed med de offentlige tyske programmer, der har skullet bearbejde fortidens problemer og traumer. Rusland har aldrig beskæftiget sig med noget, der kunne ligne overgangsjustits efter Sovjetunionens kollaps og afslutningen på Den Kolde Krig. Krigen i Ukraine kræver en sådan proces på mange planer (ikke mindst fordi Putin så effektivt har udlagt konflikten som fortsættelsen af Anden Verdenskrig): både som overgangsjustits efter konflikten, håndtering af de krigsforbrydelser, der er begået i Ukraine, samt yderligere retrospektiv justits for at gøre op med arven fra det sovjetiske kommunistiske regime i bredere forstand. Indtil videre vil Vesten være nødt til at forhøje indsatsen for sin afskrækkelsesstrategi i regionen. Men fremover kunne Danmark, og andre europæiske demokratier, overveje, hvordan man støtter det russiske samfund med systemiske outreach-programmer for at hjælpe russerne gennem disse vanskelige processer.

Kort sagt venter der en vanskelig balancegang. På den ene side skal afskrækkelse være knyttet til et større politisk mål, som skal formuleres og bekræftes på ny for at give mening. Samtidig med at Europa genopruster, skal europæerne også tænke over det næste kapitel – hvad der sker efter krigen – og i sidste ende tænke ud over krigens logik. På den anden side vil Ruslands og Europas visioner om en fælles sikkerhedsorden i Europa være uforenelige, indtil Rusland overholder grundprincipperne i folkeretten: forbuddet mod magtanvendelse og staternes suveræne ligestilling. Indtil da har NATO ingen alternativer til effektiv inddæmning.

1 Andrew Roth, "Russia issues list of demands it says must be met to lower tensions in Europe", *The Guardian*, 17. december 2021, https://www.theguardian.com/world/2021/dec/17/russia-issues-list-demands-tensions-europe-ukraine-nato.

2 Katrin Bennhold, "Lithuania, a Vulnerable NATO Link, Readies for Putin", *The New York Times*, 14. marts 2022, https://www.nytimes.com/2022/03/14/world/europe/lithuania-russia-attack-ukraine-nato.html.

3 "A Conversation With Kaja Kallas, Prime Minister of Estonia", Groupe d'études géopolitiques, 11. marts 2022, https://geopolitique.eu/en/2022/03/11/a-conversation-with-kaja-kallas-prime-minister-of-estonia/; "Will Putin invade Latvia next? Latvia's president responds", CNN, 13. marts 2022, https://edition.cnn.com/videos/world/2022/03/13/latvia-russia-ukraine-nato-egils-levits-sotu-vpx.cnn; NATO, "Press Conference by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Poland Andrzej Duda", 7. februar 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_191440.htm.

4 Se også Gudrun Persson, "Russia and the Baltic Sea Security: A Background", i Ann-Sofie Dahl, red., *Strategic Challenges in the Baltic Sea Region: Russia, Deterrence, and Reassurance* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2018), 18.

5 Missy Ryan og Sammy Westfall, "Baltic states urge allies to ramp up defense in face of Russian threat", *The Washington Post*, 7. marts 2022, https://www.washingtonpost.com/world/2022/03/07/lithuania-baltics-putin-ukraine-blinken/. Se også Andres Kasekamp, "Are the Baltic States Next? Estonia, Latvia, and Lithuania", i Dahl, red., *Strategic Challenges in the Baltic Sea Region*.

6 Putin annoncerede sin beslutning om at sætte Ruslands "afskrækkelsesstyrker" (det vil sige nukleare styrker og strategiske missilstyrker) i "særligt kampberedskab" på krigens fjerde dag (27. februar 2022). Se Kristin Ven Bruusgaard, "As Russia struggles in Ukraine, will Putin break the nuclear taboo?", *The Guardian*, 2. marts 2022, https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/02/russia-ukraine-putin-nuclear-taboo.

7 Se også kapitel 11.

8 Se Dmitri Medvedev, "On Poland", 21. marts 2022, https://t.me/medvedev_telegram/11; Dmitri Medvedev, "On Fakes and Real History", 5. april 2022, https://t.me/medvedev_telegram/34. Medvedev hævder, at "The goal [of the war in Ukraine] is, for the sake of the peace of future generations of Ukrainians themselves, the opportunity to finally build an open Eurasia – from Lisbon to Vladivostok".

9 Holger Roonemaa, "Intervjuu: Välisluure juht Mikk Marran: Venemaa on teinud Ukrainas mastaapse valearvestuse", *Eesti Ekspress*, 27. februar 2022, https://ekspress.delfi.ee/artikkel/96029909/intervjuu-valisluure-juht-mikk-marran-venemaa-on-teinud-ukrainas-mastaapse-valearvestuse.

10 Meelis Oidsalu, "Milline näeks välja Putini eskalatsioon Baltikumis?", *Postimees*, Võim ja julgeolek, 20. marts 2022, https://arvamus.postimees.ee/7481167/meelis-oidsalu-milline-naeks-valja-putini-eskalatsioon-baltikumis.

11 Dette er især vigtigt i forbindelse med udvidet/allieret afskrækkelse, hvor politisk overbevisende signaler om hensigt og vilje er i højsædet.

12 Se også Patrick M. Morgan, *Deterrence Now* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003); Frans Osinga og Tim Sweijs, red., *Deterrence in the 21st Century: Insights from Theory and Practice*, NL Arms, Netherlands Annual Review of Military Studies 2020 (Haag: Asser Press, 2021).

13 Nina Tannenwald, *The Nuclear Taboo: The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons Since 1945* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); Thazha V. Paul, *The Tradition of Non-Use of Nuclear Weapons* (Stanford: Stanford University Press, 2009).

14 Se også Christopher Coker, "The West and Russia: Another Front in the New Cold War?", i Dahl, red., *Strategic Challenges in the Baltic Sea Region*, 57–58.

15 Māris Andžāns og Viljar Veebel, "Deterrence Dilemma in Latvia and Estonia: Finding the Balance between External Military Solidarity and Territorial Defence", *Journal of Baltic Security* 3, nr. 2 (2017): 29–41; Kalev Stoicescu og Martin Hurt, "Estonia as host nation", i Alexander Lanoszka, Christian Leuprecht og Alexander Moens, red., *Lessons from the Enhanced Forward Presence, 2017-2020,* NDC Research Paper no. 14 (Rom: NATO Defense College, 2020).

16 NATO, "NATO's military presence in the east of the Alliance", 28. marts 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm.

17 Stephan Frühling og Guillaume Lasconjarias, "NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge", *Survival* 58, nr. 2 (2016): 95–116.

18 Det skal især bemærkes, at bestemmelse af parametrene for afskrækkelse ved nægtelse eller afskrækkelse ved straf ikke følger en skabelon, men afhænger af opfattelsen hos den part, der skal afskrækkes.

19 En undersøgelse fra RAND Corporation fra februar 2016 baseret på krigsspilsscenarier konkluderede, at de russiske væbnede styrker ville have kontrol over Tallinn og Riga inden for 60 timer, og at NATO ville lide et sikkert nederlag. Se David A. Shlapak og Michael W. Johnson, "Reinforcing NATO on NATO's Eastern Flank" (Santa Monica, CA: RAND, 2016).

20 Se fx Jüri Luik og Tomas Jermalavicius, "A plausible scenario of nuclear war in Europe, and how to deter it: A perspective from Estonia", *Bulletin of the Atomic Scientists* 73, nr. 4 (2017): 233–239; Martin Zapfe, "Deterrence from the Ground Up: Understanding NATO's Enhanced Forward Presence", *Survival* 59, nr. 3 (2017): 147–160; Alexander Lanoszka og Michael A. Hunzeker, *Conventional Deterrence and Landpower in Northeastern Europe* (Carlisle: Strategic Studies Institute og U.S. Army War College Press, 2019).

21 Rusland har konventionelt overherredømme i den baltiske region, hvor man før krigen i 2022 vurderede, at de kunne mønstre 27 fuldt kampklare bataljoner (30.000-50.000 soldater) med pansrede køretøjer til at angribe de baltiske lande, jf. Shlapak og Johnson, "Reinforcing NATO". Den aktuelle krig i Ukraine har påvirket Ruslands evne til at mobilisere den samme styrke i den baltiske region uden at bringe sin "militære specialoperation" i Ukraine i fare.

22 Alexander Lanoszka, "Russian hybrid warfare and extended deterrence in Eastern Europe", *International Affairs* 92, nr. 1 (2016): 175–195.

23 Jens Ringsmose og Sten Rynning, "Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia", *Survival* 59, nr. 3 (2017), 134.

24 Udsendelsen var et led i en planlagt rotation i marts 2022 sammen med to F-16-kampfly, som skulle udføre luftovervågning i det polske luftrum. Se Allan Nisgaard, "Fly og fregat skal eskortere dansk styrke til Estland", *DR*, 25. februar 2022, https://www.dr.dk/nyheder/udland/fly-og-fregat-skal-eskortere-dansk-styrke-til-estland.

25 200 tropper skal slutte sig til de 300, der allerede er stationeret på den estiske Tapa-militærbase, sammen med kampfly til Ämari-basen i Estland. Se Silver Tambur, "France extends its military presence in Estonia", *Estonian World*, 5. marts 2022, https://estonianworld.com/security/france-extends-its-military-presence-in-estonia/; Sam Schechner, "France to send reinforcements to NATO's eastern flank", *The Wall Street Journal,* 26. februar 2022, https://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-02-26/card/france-to-send-reinforcements-to-nato-s-eastern-flank-PX8AED0UsBKoDmfUxixN.

26 David Sivills-McCann, "Estonia welcomes reports of additional deployment of UK troops", *Forces*, 7. februar 2022, https://www.forces.net/news/estonia-welcomes-reports-additional-uk-troop-deployment.

27 Rachael Bunyan, "NATO readies to defend its borders: How the alliance has positioned its forces on Europe's eastern flank over fears Russia will not stop at Ukraine", *Mail Online*, 2. marts 2022, https://www.dailymail.co.uk/news/article-10564647/NATO-readies-defend-borders-alliance-positioned-forces-Europes-eastern-flank.html.

28 William Mauldin og Sune Engel Rasmussen, "Blinken Says NATO Is Considering More Permanent Troops in Baltics", *The Wall Street Journal*, 7. marts 2022, https://www.wsj.com/articles/blinken-says-nato-considering-more-permanent-troops-in-baltics-11646658623.

29 Estland har fx bedt NATO om at øge sin tilstedeværelse til størrelsen af en kampklar division (det vil sige mellem 12.000 og 20.000 tropper), som omfatter estiske og allierede styrker samt en kommandostruktur, og desuden et stærkere luftforsvar.

30 Kaja Kallas, "I'm the Prime Minister of Estonia. Putin Can't Think He's Won This War", *New York Times*, 24. marts 2022, https://www.nytimes.com/2022/03/24/opinion/nato-russia-putin-estonia.html.

31 NATO, "Finland and Sweden submit application to join NATO", opdateret 18. maj 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195468.htm.

32 Marian Sheahan og Sarah Marsh, "Germany to increase defence spending in response to 'Putin's war' – Scholz", *Reuters*, 27. februar 2022, https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/germany-hike-defense-spending-scholz-says-further-policy-shift-2022-02-27/. Se også kapitel 3 i denne rapport.

33 Andreas Umland, "Putin's War is a Death Blow to Nuclear Proliferation", *Foreign Policy*, 21. marts 2022, https://foreignpolicy.com/2022/03/21/nuclear-weapons-war-russia-ukraine-putin-non-proliferation-treaty-npt/.

9

Militære og forsvarsmæssige udfordringer for Danmark efter den russiske invasion af Ukraine

Jens Wenzel Kristoffersen

Det russiske angreb på Ukraine understreger, at Rusland udgør en militær udfordring for Danmark og NATO, ikke mindst i Østersøregionen.[1] Det nuværende russiske styre er villig til at anvende militær magt på europæisk jord i et stort omfang og på tværs af alle domæner. For Danmark tydeliggør udviklingen i 2022 således behovet for en styrkelse af det danske forsvars evne til såvel territorialforsvar som at kunne leve op til sine allianceforpligtelser over for NATO og dermed indgå som en troværdig alliereret i international sammenhæng.

Dette kapitel behandler de problemer og særlige udfordringer, som det danske forsvar står over for her og nu. Analysen tager udgangspunkt i den ændrede sikkerhedspolitiske situation i Europa, men også i den tilstand, som det danske forsvar er i efter årtier med et globalt fokus samt vidtrækkende besparelser på forsvarsområdet.

Kapitlet beskæftiger sig først med den palet af militære trusler, som Rusland vurderes at udgøre mod Danmark og dets allierede i Østersøregionen. Den russiske militære udfordring afvejes ud fra en kvantitativ opgørelse af styrketal samt en vurdering af Ruslands militære formåen i regionen, inklusive landets evne og vilje til krigsførelse. Dernæst ser kapitlet på det danske forsvars militære position i Østersøregionen, herunder i forhold til det nationale selvforsvar og i et alliance-perspektiv, hvor Danmark er omfattet af NATO's kollektive forsvar, men samtidig skal kunne bidrage til den fælles afskrækkelse og et fælles forsvar i tilfælde af en militær konflikt. Det danske forsvar har nogle få, vigtige styrker, men har også en række betydelige problemer og udfordringer i forhold til de opgaver, som den nye situation kræver. Afslutningsvis fremkommer kapitlet med en række overvejelser, som danske beslutningstagere såvel på politisk som på forsvarsmæssigt niveau kan gøre sig i forhold til en generel styrkelse af forsvaret.

Rusland som militær udfordring for Danmark og NATO i Østersøregionen

Allerede før invasionen af Ukraine udgjorde Rusland en betydelig militær udfordring for NATO-landene i Østersøregionen, inklusive Danmark. I sin seneste sikkerhedspolitiske risikovurdering "UDSYN", udgivet i december 2021, opridsede Forsvarets Efterretningstjeneste den militære situation. Tjenesten skrev bl.a.: "Rusland er militært overlegen i Østersøregionen i den første fase af en konflikt, hvor Rusland kan indsætte sine styrker meget hurtigt. Det er usandsynligt, at Rusland med overlæg vil risikere en militær konflikt med NATO i Østersøregionen. Rusland ser dog krig med NATO som noget, der reelt kan ske, og øver sig under store strategiske øvelser på at udkæmpe en sådan konflikt."

Selvom NATO ikke direkte er involveret i krigen i Ukraine, gør krigen den russiske militære udfordring endnu mere aktuel for Danmark og dets allierede. Forsvarets Efterretningstjenestes vurdering indikerer samtidig, at det er vigtigt at forholde sig til både den russiske evne og den russiske vilje i en samlet trusselsvurdering. I det følgende undersøges derfor både Ruslands samlede militære kapaciteter i Østersøregionen og Ruslands militære formåen, herunder den russiske evne og vilje i relation til en potentiel krig mod NATO-lande i regionen. Det er i denne sammenhæng gavnligt at sammenligne med vestlige militære kapaciteter og militær formåen. Analysen behandler udelukkende den rent militære udfordring for Danmark og dets allierede og ikke andre former for krigsførelse såsom asymmetriske angreb, hybrid krigsførelse eller cyberangreb.

Styrketal

For så vidt angår Ruslands militære kapaciteter er det nyttigt først at opstille en relativt simpel styrkeforholdsopgørelse. Det gøres ved at se på, hvor meget mandskab og materiel Rusland har til rådighed. Denne opgørelse kan så sammenlignes med de vestlige staters styrketal. Her indgår tallene for Sverige og Finland, der på trods af deres hidtidige alliancefrihed har været tætte NATO-partnere, og som nu også har ansøgt om medlemskab af alliancen. De formodes at ville kunne støtte eventuelle NATO-operationer i regionen, uanset om de på det pågældende tidspunkt står uden for NATO eller er en del af alliancen.

De følgende tal er estimater baseret på IISS' "The Military Balance 2022" samt NATO's egne tal for den fremskudte tilstedeværelse (eFP) i de østlige frontlinjestater.[2] Særligt de russiske tal er behæftet med en vis usikkerhed, men bygger på en faglig vurdering, hvad angår antal, kvalitet og beredskab for soldater og våben.[3]

Tabel 1 viser et estimat af det russiske militærs styrke i antal enheder og dermed også til en vis grad

Tabel 1. Ruslands samlede militære styrketal i Østersøregion, inkl. Nordflåden og marineinfanteri [4]

Personel Min>Max	Artillerienheder	Kampvogne	Kampfly	Skibe (S) og ubåde (U)
210.500- 340.000 aktive 2.000.000 reserve[5]	3.000	2.000	Minimum 272	95 S 28 U

Tabel 2. De samlede vestlige landes militære styrketal i Østersøregionen [6]

Personel Min>Max	Artillerienheder	Kampvogne	Kampfly	Skibe (S) og ubåde (U)
377.957 aktive 269.250 reserve	2.862	1.960	776	437 S 12 U

NATO's østlige flanke og samlede militære styrketal for Østersøregionen, inkl. styrker og enheder fra Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet, Ungarn, Rumænien, Bulgarien og Tyskland

Personel	Artillerienheder	Kampvogne	Kampfly	Skibe (S) og ubåde (U)
323.000 aktive 30.050 reserve	2.404	1.620	588	278 S 6 U

Sverige og Finlands samlede militære styrketal i Østersøregionen

Personel	Artillerienheder	Kampvogne	Kampfly	Skibe[7] (S) og ubåde (U)
SVE 21.200 aktive 10.000 reserve FIN 13.400 aktive 185.000 reserve	SVE 35 FIN 393 [8]	SVE 120 FIN 100 + 100 i reservelager	SVE 96 FIN 62	SVE 50 S og 5 U FIN 86 S

Danmarks samlede militære styrketal i Østersøregionen [9]

Personel	Artillerienheder	Kampvogne	Kampfly	Skibe (S) og ubåde
15.400 aktive 44.200 reserve	50	44	34	23

den kvantitative evne til rent materielmæssigt at kunne gennemføre operationer i Østersøregionen. Tabel 2 viser de samlede vestlige ressourcer i regionen, herunder delopgørelser henholdsvis for NATO's østlige flanke, for Sverige og Finland som vigtige NATO-partnerlande, hvor et fuldbyrdet medlemskab kan komme på tale inden for kort tid, og endelig for Danmark. De rene styrketal viser, at Rusland har en betydelig militær slagkraft i regionen, som langt overgår regionens vestlige enkeltstaters, herunder både Sveriges, Finlands og Danmarks, og som matcher de vestlige staters samlede militære kapaciteter.

Evnen

Når man vurderer Ruslands militære formåen i Østersøregionen, er det relevant at se nærmere på både styrker og svagheder ved de russiske kapaciteter, men også på øvelsesaktiviteter og erfaringer fra reel krigsførelse, som det russiske militær har indgået i.

Det russiske militær i Østersøregionen og det vestlige militære distrikt, inklusive Nordflåden, har en række styrker, som i løbet af det seneste årti er blevet moderniseret med nye missilforsvarssystemer samt nyere fly og flådeenheder. Rusland råder i dag over et stort antal landmilitære styrker og fly, en moderne flåde og et stort antal luftforsvarssystemer i regionen. Sidstnævnte kan indgå i såkaldte A2/AD-aktiviteter (anti-access/area denial), der har til hensigt at forhindre fjenden i at komme ind i og operere i et bestemt område.[10] Rusland vil med sandsynlighed kunne besætte mindre landområder, som fx de baltiske lande eller øer som Bornholm og Gotland, i løbet af kort tid og i kraft af sin A2/AD-evne gøre det omkostningsfuldt og besværligt for NATO at slå igen.[11]

Omvendt har det russiske militær også nogle svagheder i regionen. Den russiske flåde er ikke tiltænkt kystnære operationer i Østersøen, men operationer uden for Østersøen, og man har få maritime baser (Kaliningrad og Skt. Petersborg) samt en lille kyststrækning ud til Østersøen.[12] Samtidig har det russiske militær også logistiske udfordringer forbundet med det faktum, at Kaliningrad geografisk ligger mellem NATO-landene Polen og Litauen og dermed er afskåret fra Skt. Petersborg og det øvrige Rusland. Dertil kommer, at det russiske militær i hvert fald på kort og mellemlangt sigt må forventes at skulle bruge store ressourcer på Ukrainekrigen, og Rusland vil have vanskeligt ved samtidig at indsætte det i andre større koordinerede militærkampagner.

Ved siden af disse generelle styrker og svagheder kan man også se på russiske øvelser og reelle krigsaktiviteter. De store russiske Zapad-øvelser, hvoraf den seneste blev afholdt i 2021, giver en indikation af, hvordan Rusland i praksis kan gennemføre militære operationer i scenarier, hvor Vesten og NATO er fjenden.[13] De har bl.a. vist, at Rusland – i hvert fald i øvelsessammenhæng, hvor der ingen kinetisk modstand er – er forholdsvis dygtig til at udføre landsætningsoperationer, koordineret med fly, helikoptere og amfibiske styrker. Der øves i diverse krigsscenarier med helt op til 200.000 soldater.

Samtidig har Rusland med sin intervention i den syriske borgerkrig vist, at man også er i stand til at gennemføre langdistance-luftoperationer mod mål i Syrien samt flådeoperationer, der inkluderer anvendelsen af krydsermissiler. Derudover har man fra russisk side formået at yde effektiv støtte til Assad-regimet i kampen mod lokale oprørsgrupper og i militære operationer, som undertrykker modstand mod det syriske regime.

Den igangværende russiske krig i Ukraine antyder imidlertid, at den samlede russiske militære formåen bør revurderes, i hvert fald i forhold til at føre en fuldbyrdet og omfattende krig, det vil sige en koordineret kampagne i alle krigens dimensioner. Set fra et vestligt militærstrategisk perspektiv har den russiske kampagne i Ukraine nemlig foreløbigt – især i krigens tidlige fase – budt på flere afgørende fejl.[14] Disse fejl inkluderer, at man ikke indledningsvis destruerede al kritisk infrastruktur og alle vigtige kommunikationsnoder, at man ikke fra starten af invasionen udførte en koordineret luftkampagne til støtte af styrkerne på landjorden, og at man (med undtagelse af embargoen af Odesa) ikke udnyttede flåden til at påføre Ukraine væsentlige tab. Dertil kommer en betydelig undervurdering af den ukrainske modstand samt en fejlslagen indhentning og anvendelse af militære efterretninger.

Hvorvidt krigen i Ukraine er repræsentativ for Ruslands formåen i en eventuel konflikt med vestlige stater, er uklart, men krigens hidtidige forløb bør medtages i vurderingen af den russiske militære udfordring. Både for Rusland og for NATO gælder det, at der er forskel på øvelser og virkelig krig, ikke mindst når det drejer sig om at udføre en koordineret og sammenhængende militær kampagne på tværs af domæner.

Viljen

Den russiske vilje til at føre krig mod vestlige stater er endnu vanskeligere at vurdere, da det i høj grad handler

om overbevisninger, interesser og intentioner hos Ruslands politiske og militære beslutningstagere.

På den ene side er der en klar forskel på at invadere Ukraine, hvor NATO kontinuerligt har indikeret, at man ikke vil involvere sig direkte i en militær konflikt, og så at gå i krig med et NATO-land, hvilket på grund af den kollektive forsvarspagt ville betyde en direkte konfrontation med den samlede alliance. Invasionen af Ukraine betyder således ikke nødvendigvis, at det russiske styre har viljen til at starte en krig mod NATO.

På den anden side er der en høj grad af uforudsigelighed knyttet til Ruslands ageren. Mange vestlige analytikere, forskere og beslutningstagere forventede ikke et russisk angreb på Ukraine, til trods for at de amerikanske efterretningstjenester længe havde forudset og varslet, at et angreb var nært forestående. Den generelle vurdering i Vesten var, at Rusland havde for store strategiske interesser på spil, og at omkostningerne ville være for store. Invasionen blev imidlertid ikke indledt ud fra en vestlig tankegang og logik, men ud fra den tankegang og logik, som er fremherskende i det russiske styres ledelse. Selvom en krig mod et NATO-land ville have en anden karakter end invasionen af Ukraine, er det derfor vigtigt, at man fra vestlig og dansk side forholder sig til, at "viljen til krig" kan se anderledes ud i Moskva, end man forventer i de europæiske og amerikanske hovedstæder.

Samlet set er der med andre ord en reel russisk militær udfordring i Østersøregionen. Rusland har betydelige militære kapaciteter i regionen og har både gennem øvelser og faktisk krigsførelse vist, at landet har viljen og evnen til at iscenesætte og anvende disse kapaciteter. Om end den indledende russiske kampagne i Ukraine var fejlbehæftet, viser krigen, at Rusland har omfattende militære midler til rådighed og kan forfølge andre politiske og militære strategier og målsætninger, end Vesten antager. Spørgsmålet er, hvordan dette stiller Danmark forsvarsmæssigt – som selvstændig stat og som medlem af NATO.

Danmarks militære position i Østersøregionen

Danmark har som selvstændig stat en interesse i at kunne forsvare sig selv. Samtidig er dansk forsvar knyttet til NATO og det kollektive forsvar, som alliancen leverer, og som Danmark bidrager til. Af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (forsvarsloven) fremgår det, at forsvaret "udgør et væsentligt sikkerhedspolitisk middel", som bl.a. har til formål "at hævde Danmarks suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens og integritet".[15] Denne evne skal Danmark besidde og kunne leve op til, indtil eventuelle forstærkninger ankommer, først og fremmest i form af NATO-landenes styrker. Af forsvarsloven fremgår også den tætte forbindelse til NATO: "Forsvaret skal som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring samt forsvar af NATO's område i overensstemmelse med alliancens strategi."

Danmarks militære position i Østersøregionen skal med andre ord ses både i relation til den indlejring, som det danske forsvar har i NATO, og i lyset af evnen til selvforsvar. Ligesom for Rusland kan man i forhold til NATO's formåen i Østersøregionen skele til øvelser og operationer. NATO gennemfører bl.a. storstilede øvelser, såkaldte combined joint operations, med deltagelse af mange lande og styrker fra alle værn. Et par eksempler herpå er Trident Juncture (2018) og Cold Response (marts 2022), begge med dansk deltagelse.[16] Disse øvelser er blevet gennemført med et godt resultat og har demonstreret NATO's evne til at kunne gennemføre koordinerede militære kampagner med anvendelse af alle tre værn samt specialstyrker – en evne, som i hvert fald er gældende i et fredeligt miljø, hvor fjendens modstand simuleres.

I forhold til reel krigsførelse har NATO fra et militærstrategisk perspektiv vist sig i stand til at føre effektive kampagner, fx i forbindelse med krigene på Balkan i 1990'erne og i Libyen i 2011. Det er imidlertid vanskeligere at vurdere NATO's formåen i en eventuel konflikt i Østersøen, som ville foregå på tværs af alle domæner. Bortset fra den langvarige stabiliseringsindsats i Afghanistan – en fundamentalt anden type konflikt – har alliancen nemlig været begrænset til enten luftmilitære og sømilitære kampagner eller markant mindre og lavintensive landmilitære indsættelser med enkelte bidrag, fx i NATO's træningsmission i Irak. Ikke desto mindre må NATO forventes at være den væsentligste forsvarsmæssige faktor i tilfælde af en konflikt med Rusland i Østersøregionen, inklusive for Danmark.

Danmarks geografiske placering gør, at landet spiller en vigtig rolle i NATO's kollektive forsvar. Den betyder også, at der er en vis nærhed til russisk territorium, om end Danmark ikke er en decideret frontlinjestat. Det er således væsentligt at undersøge Danmarks styrker og svagheder i Østersøregionen, både med hensyn til at bidrage til det kollektive forsvar og med hensyn til den

mere generelle evne til selvforsvar.

Forsvaret er på sin vis på ret kurs i forhold til at besidde moderne og tidssvarende militære kapaciteter. Samtidig bærer forsvaret dog præg af mange års besparelser, hvor væsentlige kapaciteter er nedlagt og skåret fra. Der er store materielmangler og betydelige uddannelses- og personelmæssige udfordringer.

Hvis man skal opliste de primære styrker ved dansk forsvar, er tre faktorer centrale: 1) 27 nye F-35-kampfly, som introduceres over de næste par år, og som vil kunne anvendes mod en lufttrussel mod Danmark og til afvisningsberedskabet, herunder i kraft af deres interoperabilitet med andre allierede nationers fly af samme type; 2) en moderne flåde med kapable større flådeenheder, som er indrettet til primært internationale operationer; 3) en kapabel (men relativt lille) hær, som har kamperfaring fra mange års indsættelse i internationale operationer samt i alliance- og koalitionssammenhæng.

Svaghederne er omvendt mange. Alle tre værn har problemer. Flyvevåbnet har et relativt begrænset antal jagerfly, og leveringen af de nye F-35-kampfly sker (ifølge den nuværende plan) først i 2025. Flåden har begrænset kapacitet til territorialforsvar i danske farvande (kystnære operationer) og til at udføre anti-ubåds-operationer, samt for få skibsbesætninger til bemanding af de fem fregatter. Hæren besidder ikke helstøbte kapaciteter og lever ikke op til NATO's styrkemål. Dertil kommer, at Danmark ikke besidder et langtrækkende områdeluftforsvar, og at man har få reservister og intet mobiliseringsforsvar. Desuden er hjemmeværnet i en stand, hvor det kun i begrænset omfang kan anvendes til territorialt forsvar og er mere velegnet til værtsnationsstøtte for indkomne NATO-styrker samt andre mere civilt prægede opgaver som fx støtte til politiet, bevogtning, m.m.

Samlet set betyder dette, at forsvaret i den aktuelle situation har overordentligt vanskeligt ved at leve op til forsvarsloven, ikke kun hvad angår det nationale forsvar, men også med hensyn til at kunne indgå på tilfredsstillende vis i NATO's kollektive forsvar.

Overvejelser, som Danmark kan gøre sig over de militære og forsvarsmæssige udfordringer

Som belyst i ovenstående analyse står Danmark over for en række udfordringer og afvejninger, som man fra politisk såvel som forsvarsmæssig side må forholde sig til ved opbygningen af et relevant og tidssvarende forsvar – det vil sige et forsvar, som kan agere troværdigt i relation til territorialforsvar inden for Rigsfællesskabet samt i alliancesammenhæng i NATO. Denne kapacitet er kun i mindre grad til stede i dag og må derfor opbygges hurtigst muligt, hvis forsvaret skal kunne forsvare Danmark i en ændret sikkerhedspolitisk situation.

Efter indgåelsen af det nationale kompromis om den danske sikkerhedspolitik står regeringen, forsvarsforligskredsen og andre centrale beslutningstagere over for svære valg. Det gælder både med hensyn til en akut styrkelse af det danske forsvar og med hensyn til en fremtidssikring af forsvaret. Udfordringen er at sikre, at de valg, der træffes, bliver et resultat af et frugtbart møde mellem politiske ønsker og militærfaglig viden. De politiske valg må således nødvendigvis basere sig på de militærfaglige indstillinger, som igen må bygge på en nøje politisk vurdering af, hvilke opgaver det danske forsvar påtænkes at skulle løse. Efter årtiers besparelser og omstillinger er der et behov for, at forsvaret genovervejes i en version 2.0. Processen påtænkes at vare frem til 2033, hvorefter forsvaret vil være tilført 18 mia. kroner om året og dermed være nået op på de 2 pct. af BNP, som er efterspurgt af NATO. I relation til denne proces kan man gøre sig følgende overvejelser angående beslutningsgange og implementering på henholdsvis det politiske og det forsvarsmæssige niveau.

På det politiske niveau

Forsvarsudvalget og forsvarsforligskredsen bør snarest muligt gøre sig klart, hvilke typer af opgaver man forudser, at det danske forsvar skal løse nu og i fremtiden, herunder inden for en tiårig tidshorisont. Det bør foregå samtidig med en stillingtagen til forsvarsloven og en eventuel revision af denne. På dette grundlag kan man udarbejde en plan for indretningen og udformningen af forsvaret, baseret på grundige militærfaglige indstillinger. Inddragelsen af den militærfaglige kompetence og viden er central for at sikre, at det forsvar, som efterfølgende skabes i en version 2.0, er tilpasset den sikkerhedspolitiske situation og kan løse de opgaver, som man fra politisk side ønsker, at det skal kunne. En fokuseret opgavebaseret tilgang vil samtidig skabe rammerne for, at de næstkommende forsvarsforlig vil kunne indrettes på en sådan måde, at de kan absorbere og håndtere både den kortsigtede sikkerhedspolitiske situation og mere langsigtede sikkerhedspolitiske udviklinger.

At finde den rette balancegang mellem fleksibilitet og langsigtet strategisk planlægning er en kerneud-

fordring i forsvarsplanlægning. I Danmark er de brede – normalt ca. femårige – forsvarsforlig almindeligvis løsningen på denne udfordring. Det nationale sikkerhedspolitiske kompromis fra foråret 2022 forandrer imidlertid de normale rammer for forsvarsforliget. Samtidig med at man fra politisk hold skal skitsere en plan for forsvarets udvikling, skal man på samme tid også redesigne måden, hvorpå man styrer forsvarets udvikling.

I redesignet af forligsinstitutionen til en tiårig horisont bør der sikres fleksibilitet og manøvrerum for en løbende tilpasning ved fx at stille krav om årlige statusmøder i forhold til implementeringstakten af de enkelte tiltag. Dette kan kombineres med statusorienteringer fra områdets styrelser og stabe. På den måde vil statusmøderne i højere grad få karakter af et politisk serviceeftersyn, hvor der kommer fokus på, hvordan de forskellige dele i forsvarets maskinrum arbejder sammen om at producere de resultater, som er aftalt i forliget. Dermed kan man også bedre sikre, at den forudsete implementeringstakt samt disponeringer og økonomisk afløb sker på en kontrolleret og hensigtsmæssig måde – og hvor der fra politisk side, i dialog med forsvarets ledelse, kan foretages kursændringer, fx som følge af nye behov i relation til militære og sikkerhedspolitiske udviklinger i nærområdet såvel som globalt. Man bør altså sigte mod et fleksibelt og langsigtet forlig, som er under etårig eller toårig politisk og økonomisk kontrol, og som indrettes med hensyntagen til den sikkerhedspolitiske udvikling og opgavekomplekset på både kort og mellemlangt sigt.

På det forsvarsmæssige niveau

Når ovenstående grundlæggende – om end komplekse – forudsætninger for indretningen af forsvaret er tilvejebragt, kunne et naturligt første skridt være at få genopbygget de umiddelbare mangler, som forsvaret har i dag. Det gælder fx lagerbeholdninger, reservedele og andre vitale beholdninger samt de mest nødvendige materielanskaffelser. Det vil give forsvaret mere robusthed i dets nuværende struktur og bedre betingelser for at løse sine dagligdags opgaver. Det vil også gøre det muligt at fokusere på de nuværende ekstra indsatser, der følger direkte af Ukrainekrigen. De 7 mia. kroner over en toårig periode, som blev bevilliget i det nationale kompromis, er en god begyndelse med hensyn til at sikre dette.

I denne første fase kan man overveje, om det danske indkøbs- og materielanskaffelsessystem har tilstrækkelige mandskabsmæssige ressourcer og tilstrækkeligt smidige reguleringsmæssige rammer. Det vil især være gavnligt med ressourcer og processer, der kan sikre et hurtigere indkøbs- og materielanskaffelsessystem, end man har i dag. I den forbindelse er det afgørende også at sikre tilstrækkeligt personale til at håndtere ikke bare indkøb, men også en hurtigere implementeringstakt fra beslutning til slutbruger i forbindelse med nyindkøbte systemer. Man vil så kunne forkorte de langvarige og tidkrævende bureaukratiske materielanskaffelsesprocesser – og indfase nyindkøbt materiel hurtigere. Afvejningen er imidlertid, at kortere anskaffelsesprocesser indebærer større risici. Det nuværende system er – også – en konsekvens af tidligere fejlindkøb på forsvarsområdet. Et mere smidigt system vil kræve tillid og risikovillighed, både hos Forsvaret og på det politiske niveau.

Samtidig er det afgørende også at se på personelmæssige tilpasninger, så forsvaret kan rekruttere, uddanne og fastholde tilstrækkeligt personale med de rette kvalifikationer og kompetencer i forhold til nye opgaver og nyt materiel. Her er det et afgørende hensyn at forhindre den personalegennemstrømning og medfølgende tab af kompetencer, der på nogle områder præger forsvaret.

Mere overordnet er det værd at overveje, om regeringen skal fremskynde processen for at nå de 2 pct. tidligere, end den nuværende aftale indebærer. En hurtigere opfyldelse af målsætningen om 2 pct. vil formentlig sikre, at det danske forsvar hurtigere bliver i stand til at håndtere et eventuelt ændret opgavekompleks i en ny sikkerhedspolitisk situation. I denne sammenhæng er det værd at notere sig, at Danmark ikke er alene om at stå over for den store opgave, det er at reinvestere i forsvaret og rekalibrere de relevante beslutningsgange og implementeringsprocesser. En række andre europæiske lande står over for tilsvarende forsvarsinvesteringer og diskussioner om at fremskynde processerne. Ikke mindst i Tyskland skal der tilføres betydelige ressourcer og tages store og vanskelige beslutninger for skrøbelige forsvarspolitiske organisationer. Her og i flere andre europæiske lande vil der givetvis være ting at lære – både i forhold til beslutningsprocessens tilrettelæggelse og tempo og i relation til den politiske og demokratiske forankring.

1 Østersøregionen forstås her som Danmark, Finland, Sverige, Polen, Tyskland, Estland, Letland og Litauen samt Rusland via dets kystnære territorier (Kaliningrad, Skt. Petersborg og territoriet afgrænset til Ruslands vestlige militære distrikt samt Nordflåden). Se også Andrey P. Klemeshev et al., "Approaches to the Definition of the Baltic Sea Region", *Baltic Region* 9, nr. 4 (2017): 4–20.

2 "The Military Balance 2022", International Institute for Strategic Studies; NATO, "NATO's military presence in the east of the Alliance", opdateret 28. marts 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm.

3 Se også Jeppe P. Trautner, "Styrkebalancen – seks tilgange til vurdering af Ruslands og NATO's militære styrkeforhold", i Niels B. Poulsen og Jørgen Staun, red., *Kreml i krig: Ruslands brug af militær magt* (København: Djøf Forlag, 2018), 181.

4 Omfatter Ruslands vestlige militærdistrikt inklusive Nordflåden, jf. "The Military Balance 2022".

5 Reserven er fordelt på alle militærdistrikter og kan ikke opgøres eksakt for Østersøregionen alene.

6 De vestlige lande udgøres her af NATO-medlemsstaterne (herunder i relation til Enhanced Forward Presence) samt Sverige og Finland.

7 Større enheder inkluderer minefartøjer, amfibieenheder, logistik og støtteskibe. Sverige råder også over 133 Stridsbåt 90H, som indgår i kystforsvaret og ikke er inkluderet i opgørelsen.

8 279 morterer er ikke medtaget.

9 Dette er et aktuelt billede af de enheder og styrker, der er til rådighed, og som efter et givent varsel på mellem 1-5 og 30 dage vil kunne indsættes i en operativ sammenhæng.

10 Ian Williams, "The Russia – NATO A2AD Environment", Missile Threat, Center for Strategic and International Studies, opdateret 29. november 2018, https://missilethreat.csis.org/russia-nato-a2ad-environment/.

11 Se også Jonas Kjellén, "The Russian Baltic Fleet – Organisation and role within the Armed Forces in 2020", Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--5119--SE.

12 Kjellén, "The Russian Baltic Fleet".

13 "Russian-Belarusian exercise Zapad-2021 begins in Nizhny Novgorod Region", TASS, 9. september 2021, https://tass.com/defense/1335631.

14 Seth G. Jones, "Russia's Ill-Fated Invasion of Ukraine: Lessons in Modern Warfare", CSIS Briefs, Center for Strategic and International Studies, juni 2022, https://www.csis.org/analysis/russias-ill-fated-invasion-ukraine-lessons-modern-warfare.

15 Retsinformation, "Bekendtgørelse af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.", https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/582.

16 NATO, "Trident Juncture 2018", opdateret 29. oktober 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/157833.htm; NATO, "Exercise Cold Response 2022 – NATO and partner forces face the freeze in Norway", opdateret 25. marts 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_192351.htm.

10

Lovligheden af våbenleverancer til Ukraine i henhold til folkeretten

Kevin Jon Heller
Lena Trabucco

De europæiske stater har truffet hidtil usete foranstaltninger for at hjælpe Ukraine med at forsvare sig mod Ruslands invasion. EU vedtog først at bruge 450 mio. euro i 2022 på "levering af dødbringende (lethal, red.) militært udstyr og dødbringende militære platforme til Ukraines væbnede styrker",[1] en beslutning, som EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik beskrev som et skridt, der "bryder med det tabu, at EU ikke leverer våben under en krig".[2] Beløbet blev senere fordoblet.[3] Hver for sig har mere end en halv snes europæiske lande leveret våben til Ukraine. Mest bemærkelsesværdigt gælder det også Tyskland, som sagde farvel til sin mangeårige politik om ikke at eksportere dødbringende våben til konfliktområder ved at give Ukraine 1.000 panserværnsraketkastere, 500 Stinger-jord-til-luft-missiler, ni haubitser og 14 pansrede køretøjer.[4] Danmark har doneret 2.700 skulderbårne panserværnsvåben til Ukraine og forpligtede sig i april 2022 til at bruge yderligere 600 mio. kroner på våben til Ukraine.[5]

Rusland har forsøgt at forsvare sin invasion af Ukraine med forskellige argumenter, herunder selvforsvar, "intervention by invitation" og humanitær intervention. Der er imidlertid bred international enighed om, at ingen af disse argumenter er gyldige. Faktisk har 141 stater stemt for en resolution fra FN's Generalforsamling – "Uniting for Peace", resolution ES-11/1 – hvori man udtrykkeligt "i skarpeste vendinger beklager Ruslands angreb på Ukraine, som er i strid med FN-pagtens artikel 2, stk. 4".[6]

Den omstændighed, at Ruslands invasion af Ukraine er ulovlig, giver dog ikke nødvendigvis de europæiske stater ret til at levere våben til Ukraine. Våbenleverancer krænker potentielt mindst fire folkeretlige regimer: 1) *jus ad bellum*, 2) neutralitetsreglerne, 3) den humanitære folkeret og 4) den internationale strafferet. De fire folkeretlige regimer er ikke hierarkiske og er juridisk uafhængige, så det er muligt at krænke ét af dem uden at krænke nogen af de andre. Omvendt gælder det, at selv hvis man ikke overtræder ét af de folkeretlige regimer, så kan man stadig godt have overtrådt ét eller flere af de andre.

Dette kapitel ser på to indbyrdes forbundne spørgsmål for hvert folkeretligt regime. Det første er, om våbenleverancer til Ukraine er tilladt i henhold til det pågældende folkeretlige regime. Det andet er, hvad konsekvenserne for at krænke det folkeretlige regime kan være. Som det vil fremgå, udgør våbenleverancer

sandsynligvis ikke-neutral tjeneste *(non-neutral service)* i henhold til neutralitetsreglerne, hvilket giver Rusland ret til at reagere med modforanstaltninger. Rusland kan lovligt rette angreb mod leverede våben i henhold til den humanitære folkeret, og våbenleverancer kan muligvis betragtes som medvirken til en lovovertrædelse i henhold til international strafferet, hvis det senere dokumenteres, at det ukrainske militær har brugt våben, det tidligere har fået leveret, til at begå krigsforbrydelser. Derimod er der ikke noget argument for, at våbenleverancer til Ukraine krænker *jus ad bellum*, fordi våbnene bruges til at varetage Ukraines ret til selvforsvar over for Rusland. Våbenleverancerne gør dermed heller ikke Danmark og andre europæiske stater til medkrigsførende på ukrainsk side i relation til Ruslands internationale væbnede konflikt med Ukraine.

Tabel 3 viser en skematisk oversigt over de fire folkeretlige regimer og deres relevans i forhold til spørgsmålet om våbenleverancer.

Jus ad bellum

Jus ad bellum handler om, hvorvidt våbenleverancer til Ukraine krænker forbuddet mod magtanvendelse i FN-pagtens artikel 2, stk. 4. I så fald begår de stater, der leverer våben, en international retsstridig handling,[7] og Rusland vil være berettiget til at træffe passende modforanstaltninger mod dem, indtil våbenleverancerne indstilles.[8]

Der er ikke megen tvivl om, at våbenleverancer til Ukraine udgør magtanvendelse mod Rusland. Men undersøgelsen stopper ikke her. I artikel 21 i bestemmelserne om staternes ansvar fastlægges det, at "[t]he wrongfulness of an act of a State is precluded if the act constitutes a lawful measure of self-defence taken in conformity with the Charter of the United Nations". Det er klart tilfældet her. De europæiske stater leverer våben til Ukraine for at hjælpe landet med at forsvare sig mod Ruslands væbnede angreb. Eftersom Ukraine har ret til individuelt selvforsvar over for Rusland, er landet berettiget til at anmode andre stater om at medvirke til dets kollektive selvforsvar. At levere våben til Ukraine er ikke i strid med artikel 2, stk. 4, og kan ikke betragtes som en internationalt retsstridig handling.[9] Desuden omfatter denne ret ikke nogen grænser for antallet eller typen af våben, som Danmark og andre europæiske stater kan levere, medmindre det lykkes Ukraine at afvise den russiske invasion, eller Ukraine på en eller anden måde overskrider sin individuelle ret til selvforsvar, mens invasionen stadig er i gang – hvilket er meget usandsynligt i lyset af den eksistentielle trussel, som Ukraine står over for.

Neutralitetsreglerne

Et andet vigtigt spørgsmål er, hvorvidt våbenleverancer til Ukraine krænker neutralitetsreglerne. 'Neutralitet' er den retlige status, som en stat har, hvis den ikke deltager i visse typer af internationale væbnede konflikter. Neutralitetsreglerne findes primært i to dokumenter, som blev vedtaget på den anden fredskonference i Haag i 1907: Konvention angaaende neutrale Magters og Personers Rettigheder og Pligter i Tilfælde af Krig til Lands og Konvention angaaende neutrale Magters og Personers Rettigheder og Pligter i Tilfælde af Søkrig. Rusland og Ukraine har, ligesom Danmark, tilsluttet sig begge konventioner. Neutralitetsreglerne er også en del af den folkeretlige sædvaneret.[10] Dette er vigtigt i Ukraines tilfælde, fordi nogle af de europæiske stater, som har leveret våben til Ukraine, herunder navnlig Storbritannien, ikke har underskrevet de pågældende konventioner.

Når neutralitetsreglerne finder anvendelse i forbindelse med en international væbnet konflikt, "er neutralitet ikke valgfrit" for stater, der ikke har partsstatus i konflikten. En stat er ifølge neutralitetsreglerne ikke berettiget til "at krænke individuelle forpligtelser i henhold til neutralitetsreglerne, som den vil, eller at erklære dem for irrelevante uden at risikere, at den berørte stat træffer modforanstaltninger".[11] Når det er sagt, finder neutralitetsreglerne ikke anvendelse i forbindelse med alle internationale væbnede konflikter. Der er tale om en international væbnet konflikt, når én stat bevidst bruger væbnet magt mod en anden stat. Neutralitetsreglerne kræver derimod "en general tilstand af fjendtligheder", hvilket skal forstås som en konflikt mellem to stater, der når en vis intensitet og fortsætter i en vis periode.[12]

Fjendtlighederne i Ukraine er efter enhver målestok intense og langvarige nok til, at neutralitetsreglerne finder anvendelse. Danmark og andre stater, som ikke deltager i den internationale væbnede konflikt mellem Rusland og Ukraine, skal derfor overholde neutralitetsreglerne.

Ikke-neutral tjeneste

Det grundlæggende princip bag neutralitetsreglerne er, at en neutral stat ikke må yde nogen form for støtte til en krigsførende part, som kan påvirke den væbnede konflikts udfald.[13] Dette forbud omfatter både direkte

	Jus ad bellum	Neutralitetsreglerne	Den humanitære folkeret	Den internationale strafferet
Kort beskrivelse	Regler om magtanvendelse.	Regler om forholdet mellem parterne i en international væbnet konflikt og stater, der ikke er part i konflikten.	Regler om fjendtlige handlinger i situationer med væbnet konflikt.	Regler om individuelt strafansvar for krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden, folkemord og aggression.
Centrale spørgsmål i forbindelse med våbenleverancer	Hvorvidt våbenleverancer til Ukraine krænker forbuddet i FN-pagten mod magtanvendelse.	Hvorvidt en neutral stats våbenleverancer til Ukraine udgør ikke-neutral tjeneste.	Hvorvidt våbenleverancer til Ukraine betyder, at den pågældende stat bliver medkrigsførende, og hvorvidt Rusland lovligt kan angribe selve våbnene.	Hvorvidt våbenleverancer til Ukraine kan udgøre medvirken til en lovovertrædelse eller bidrag til en forbrydelse begået af en gruppe personer.
Opmærksomhedspunkter for Danmark	Våbenleverancer til Ukraine udgør ikke en krænkelse af FN-pagtens artikel 2, stk. 4, og giver ikke Rusland ret til at iværksætte modforanstaltninger.	Våbenleverancer til Ukraine udgør sandsynligvis ikke-neutral tjeneste, hvilket giver Rusland ret til at iværksætte ikkevoldelige modforanstaltninger.	Våbenleverancer til Ukraine, gør i sig selv ikke, at landet bliver medkrigsførende. Rusland kan lovligt angribe selve våbnene, når de er kommet ind på Ukraines område.	Det er meget usandsynligt, at våbenleverancer til Ukraine vil udgøre en lovovertrædelse eller bidrag til en forbrydelse begået af en gruppe personer, hvis der ikke foreligger troværdig dokumentation for, at tidligere leverancer er blevet anvendt til at begå krigsforbrydelser.

Tabel 3. Oversigt over de folkeretlige regimer

støtte, hvor den neutrale stat deltager i fjendtligheder sammen med en af de krigsførende parter, og indirekte støtte, hvor den neutrale stat leverer materiel til brug i fjendtlighederne til en af de krigsførende parter.

Der er ikke noget, der tyder på, at nogen europæiske stater har til hensigt at sætte deres egne væbnede styrker ind i konflikten i Ukraine. Forbuddet mod direkte støtte omfatter imidlertid ikke kun deltagelse i fjendtlighederne. Fx vil levering af efterretninger til Ukraine, som derefter bruges til at angribe russiske militære mål, sandsynligvis blive betragtet som ikke-neutral direkte støtte. Det er sandsynligt, at USA leverer sådanne efterretninger til Ukraine, selvom man hævder, at man "ikke leverer data om mål i realtid", som er "over grænsen", men i stedet blot deler oplysninger, som hjælper Ukraine med at "forberede og udvikle sin militære reaktion på Ruslands invasion".[14] At stille militære rådgivere til rådighed for en krigsførende stat vil sandsynligvis også blive anset for at være ikke-neutral tjeneste.[15] En række stater, herunder USA, Storbritannien, Canada, Litauen og Polen, havde militære rådgivere i Ukraine før fjendtlighedernes udbrud.[16] Hvis

rådgiverne stadig arbejder med det ukrainske militær, er det sandsynligt, at disse stater ikke opfylder deres neutrale forpligtelser.

I modsætning til usikkerheden omkring direkte støtte er der ingen tvivl om, at Danmarks og mange andre europæiske staters våbenleverancer udgør indirekte støtte til Ukraine, som er i strid med neutralitetsreglerne. Følgende fremgår udtrykkeligt af artikel 6 i Haagerkonventionen: "[t]he supply, in any manner, directly or indirectly, by a neutral Power to a belligerent Power, of war-ships, ammunition, or war material of any kind whatever, is forbidden".[17] Forbuddet mod indirekte støtte er kategorisk og finder anvendelse i forbindelse med enhver type våben samt med hensyn til enhver anden form for materiel, der ville være nyttigt for Ukraines militære operationer, såsom pansrede køretøjer eller skudsikre veste. Den forbyder endda overførsler til Ukraine af midler, der skal bruges til køb af våben og materiel fra andre stater.[18]

Selvom neutralitetsreglerne er brede, dækker de ikke alle typer støtte. Staterne er fx ikke forpligtet til at forhindre, at deres statsborgere vælger at kæmpe for en af de krigsførende parter.[19] Dette er særligt vigtigt for Danmark, som har udtalt, at man ikke vil forhindre danskere i at lade sig hverve til Ukraines frivillige forsvarsstyrker.

En krigsførende part, som er negativt påvirket af en stats ikke-neutrale tjeneste, har ret til at træffe forholdsmæssige modforanstaltninger mod den pågældende stat, indtil denne stat ikke længere handler på en ikke-neutral måde.[20] Som Bothe forklarer, er det dog vigtigt at bemærke, at forbuddet mod magtanvendelse i FN-pagtens artikel 2, stk. 4, betyder, at "a reaction against violations of neutrality which would involve the use of force against another state is permissible only where the violation of the law triggering that reaction itself constitutes an illegal armed attack".[21] Med andre ord: Hvis der ikke er tale om et væbnet angreb, er kun ikkevoldelige modforanstaltninger tilladt.

Kvalificeret neutralitet

Ifølge den traditionelle tilgang til modforanstaltninger er selv den angribende part i en international væbnet konflikt berettiget til at iværksætte modforanstaltninger som reaktion på ikke-neutral tjeneste.[22] Med andre ord har neutralitetsreglerne traditionelt fundet anvendelse uafhængigt af *jus ad bellum*.

Der har altid været kritikere, som har anfægtet denne adskillelse. Nogle få stater, herunder især USA, støtter den såkaldte 'kvalificerede neutralitet', hvilket er idéen om, at visse neutrale pligter, herunder især forpligtelsen til "at iagttage streng upartiskhed mellem parterne i en konflikt", ikke finder anvendelse, hvis en af parterne har været "offer for en åbenlys og ulovlig angrebskrig".[23]

Det mest overbevisende argument for kvalificeret neutralitet er, når FN's Sikkerhedsråd udtrykkeligt har angivet en af parterne i en konflikt som den angribende part. I en sådan situation er eksperterne generelt enige om, at neutralitetsreglerne ikke finder anvendelse. Sikkerhedsrådet har imidlertid ikke peget på Rusland som den angribende part i konflikten med Ukraine. Selvom USA har gjort gældende, at kvalificeret neutralitet også finder anvendelse i forbindelse med "regionale og kollektive selvforsvarsforanstaltninger", forholder det sig desuden sådan, at Ukraine ikke er medlem af NATO og derfor ikke nyder beskyttelse under artikel 5 i Den Nordatlantiske Traktat.[24]

Hvorvidt det er tilladt for europæiske stater at levere våben til Ukraine i henhold til neutralitetsreglerne, afhænger derfor af, hvorvidt kvalificeret neutralitet også gælder for situationer som den i Ukraine, hvor det muligvis er tydeligt, hvem den angribende part er, men hvor de stater, der leverer ikke-neutral tjeneste, ikke handler i overensstemmelse med en resolution fra Sikkerhedsrådet eller som led i en bindende kollektiv selvforsvarsforpligtelse. End ikke USA har slået til lyd for en sådan udvidelse – hvilket af gode grunde ikke er overraskende: "[i]f neutral States were allowed to absolve themselves from their neutrality obligations by a unilateral determination of the aggressor, the law of neutrality could no longer fulfill its function of effectively preventing an escalation of an IAC".[25]

Det er naturligvis muligt, at Ukrainesituationen vil få nogle stater til at genoverveje deres holdning til kvalificeret neutralitet. Som von Heinegg gør gældende, bør kvalificeret neutralitet finde anvendelse i forbindelse med våbenleverancer til Ukraine, fordi den eneste grund til, at Sikkerhedsrådet ikke har angivet Rusland som den angribende part, er, at Rusland selv har nedlagt veto mod resolutionen. Hvad der er nok så vigtigt, er, at 141 stater faktisk har fordømt Rusland som den angribende part ved at stemme for Generalforsamlingens resolution ES-11/1.[26]

Ikke desto mindre er det en kendsgerning, at ingen

stater indtil videre har tilkendegivet det synspunkt, at kvalificeret neutralitet finder anvendelse i forbindelse med situationen i Ukraine. Selvom Generalforsamlingens resolutioner kan påvirke indholdet i den folkeretlige sædvaneret, indeholder resolution ES-11/1 ikke nogen bestemmelser om hverken neutralitetsreglerne eller våbenleverancer til Ukraine. Den mest overbevisende juridiske konklusion er derfor, at neutralitetsreglerne fortsat finder anvendelse i forbindelse med den internationale væbnede konflikt mellem Rusland og Ukraine. Dette betyder, at leveringen af våben til Ukraine udgør ikke-neutral tjeneste.

Den humanitære folkeret

Våbenleverancer til Ukraine rejser to spørgsmål knyttet til den humanitære folkeret. Det første er, om de europæiske stater, der leverer våben, bliver medkrigsførende parter i den internationale væbnede konflikt mellem Rusland og Ukraine. Det andet er, om Rusland lovligt kan angribe de pågældende våben, uanset om leverandøren er medkrigsførende.

Medkrigsførende parter

At være en medkrigsførende part betyder, at stater, der deltager i en international væbnet konflikt, kæmper sammen mod en fælles fjende. Fordi den medkrigsførende part er part i konflikten, er den pågældende stat fuldt ud omfattet af reglerne i den humanitære folkeret. Det betyder, at medlemmerne af statens væbnede styrker er omfattet af det såkaldte kombattantprivilegium og har ret til krigsfangestatus i tilfælde af tilfangetagelse. Det betyder dog også, at statens soldater og militærmateriel lovligt kan angribes når som helst og hvor som helst og med en hvilken som helst grad af magtanvendelse.[27]

Dette spørgsmål adskiller sig fra spørgsmålet om, hvorvidt våbenleverancer udgør ikke-neutral tjeneste. Som det påpeges i USA's forsvarsministeriums "Law of War Manual": "[a]cts that are incompatible with the relationship between the neutral State and a belligerent State under the law of neutrality need not end the neutral State's neutrality and bring that State into the conflict as a belligerent".[28] Med andre ord er det sådan, at hvorvidt en stat bliver medkrigsførende, afhænger af, hvilke handlinger staten foretager i den væbnede konflikt, og ikke af neutralitetsreglerne.[29]

Nogle typer handlinger er helt klart tilstrækkelige til at betragte staten som medkrigsførende. Det mest tydelige eksempel er direkte deltagelse i fjendtlighederne ved at foretage handlinger, som har en "tilstrækkeligt direkte sammenhæng med den skade, modstanderen lider".[30] Kravet om direkte deltagelse dannede grundlag for, at USA konkluderede, at nogle af, men ikke alle, de stater, der støttede invasionen af Irak i 2003, var medkrigsførende i den efterfølgende internationale væbnede konflikt.

Hidtil har ingen europæiske stater direkte deltaget i fjendtligheder mod Rusland. Der er dog bred enighed blandt eksperter om, at enhver stat, der måtte deltage i etableringen eller opretholdelsen af en flyveforbudszone over Ukraine, som den ukrainske regering har anmodet om, ville blive medkrigsførende.[31] Det er også muligt, at en stat kunne blive medkrigsførende ved at forsyne Ukraine med efterretninger, der indgik i landets "konkrete militære operationer". Det ville fx være tilfældet, hvis en stat hjalp Ukraine med at udvælge russiske angrebsmål.[32] Som bemærket tidligere, kan USA have givet Ukraine sådanne efterretninger. I så fald kan USA blive betragtet som Ukraines medkrigsførende i henhold til den humanitære folkeret.

Der er eksperter, der fastholder, at "systematisk eller omfattende levering af krigsmateriel, tropper eller økonomisk støtte" til en stat, der deltager i en international væbnet konflikt, betyder, at leverandøren bliver medkrigsførende.[33] Men det er utvivlsomt mindretallets position. De fleste eksperter mener, at "hvis der kun er tale om våbenleverancer, har det ikke en tilstrækkeligt direkte operationel relation" til en international væbnet konflikt til at kunne medføre, at den pågældende stat bliver medkrigsførende.[34] Denne holdning støttes af Den Internationale Straffedomstols retspraksis vedrørende det tidligere Jugoslavien, ifølge hvilken "levering af udstyr og økonomisk støtte" til en organiseret væbnet gruppe ikke betyder, at en ikke-international væbnet konflikt bliver international.[35] Hvis denne støtte ikke er tilstrækkelig til at skabe en international væbnet konflikt, kan den heller ikke betyde, at en stat bliver krigsførende.[36]

Kort sagt er det usandsynligt, at europæiske stater kunne blive betragtet som Ukraines medkrigsførende, blot fordi de har leveret våben. Det ville kræve mere, såsom direkte deltagelse i fjendtlighederne, etablering af en flyveforbudszone over Ukraine eller levering af efterretninger til anvendelse i angreb.

Angreb på leverede våben

Det andet vigtige spørgsmål vedrørende den humanitære folkeret er, hvorvidt Rusland lovligt kan angribe de våben, som europæiske stater leverer til Ukraine. Den russiske forsvarsminister har slået fast, at Rusland vil gå ud fra, at "alt gods, der krydser den ukrainske grænse, indeholder våben, og vil gøre det til et legitimt mål".[37]

I henhold til den humanitære folkeret er det tilladt at angribe militære mål. En genstand betragtes som et militært mål, hvis den opfylder to krav: 1) den yder et effektivt bidrag til en militær aktion, og 2) at angribe den vil give en klar militær fordel.[38]

Hvis en stat, som leverer våben til Ukraine, bliver Ukraines medkrigsførende, er der ingen tvivl om, at det er lovligt at angribe selve våbnene. Genstande, som en stats væbnede styrker anvender i fjendtlighederne, er i sagens natur militære mål, og ødelæggelsen af dem vil altid give den angribende part en klar militær fordel.[39]

Selvom ingen af de europæiske stater i øjeblikket kan betragtes som medkrigsførende, synes det at stå klart, at Rusland stadig kan angribe de våben, de leverer til Ukraine. Sådanne våben kan, givet deres formål, næsten med sikkerhed betragtes som militære mål, i hvert fald når de først er kommet ind i Ukraine. Som Henderson forklarer: "Purpose means the intended future use of an object; but purpose does not include the mere potential for use by a belligerent. The standard of proof is whether there is a 'reasonable belief' as to the future use".[40] Europæiske stater, herunder Denmark, har ikke lagt skjul på, at de leverer våben til Ukraine i forventning om, at de vil blive brugt mod de russiske styrker.

Rusland har ikke udtalt, at man vil være villig til at angribe våben, der er på vej mod Ukraine, før de har krydset den ukrainske grænse. Et sådan angreb kan være lovligt i henhold til den humanitære folkeret. Spørgsmålet er, om Rusland ville have en rimelig grund til at antage, at de angrebne våben rent faktisk skulle bruges i Ukraine. Angrebet ville ikke desto mindre sandsynligvis både krænke *jus ad bellum*, fordi leveringen af våben ikke kunne betragtes som et væbnet angreb på Rusland, og neutralitetsreglerne, fordi modforanstaltninger ikke må være voldelige, selvom våbenleverancer kategoriseres som ikke-neutral tjeneste. Igen skal det bemærkes, at *jus ad bellum*, neutralitetsreglerne og den humanitære folkeret er separate, uafhængige og ikke-hierarkiske folkeretlige regimer.

Den internationale strafferet

Det sidste relevante folkeretlige regime er den internationale strafferet. Eftersom anklageren ved Den Internationale Straffedomstol allerede er i gang med at efterforske situationen i Ukraine, er det vigtigt at overveje, om våbenleverancer kunne føre til individuelt strafansvar for europæiske ledere og embedsmænd, hvis ukrainske soldater bruger dem til at begå krigsforbrydelser. Romstatutten omfatter to former for deltagelse, som er relevante her: artikel 25, stk. 3, litra c), medvirken til lovovertrædelse, og artikel 25, stk. 3, litra d), bidrag til en forbrydelse begået af en gruppe personer.

Medvirken til lovovertrædelse

I henhold til artikel 25, stk. 3, litra c) er en person strafferetligt ansvarlig for en international forbrydelse, hvis denne person "hjælper, medvirker eller på anden måde bistår ved forbrydelsen eller forsøg herpå, herunder tilvejebringer midlerne hertil, med henblik på at fremme begåelsen af en sådan forbrydelse". Som med alle former for deltagelse i en forbrydelse har medvirken til en lovovertrædelse både gerningsindhold og tilregnelse. Gerningsindholdet er at yde bistand til personer, der begår en international forbrydelse, som "furthered, advanced or facilitated the commission of such offence".[41] Bistanden skal have en kausal effekt på forbrydelsen, hvilket betyder, at det er mere sandsynligt, at forbrydelsen vil blive begået, men Den Internationale Straffedomstol kræver ikke, at denne effekt skal være betydelig.

Der er ingen tvivl om, at hvis ukrainske styrker brugte leverede våben til at begå en krigsforbrydelse, så ville det opfylde kravet om gerningsindhold i forbindelse med medvirken til en lovovertrædelse. Det er imidlertid usandsynligt, at det ville opfylde kravet om tilregnelse. I henhold til artikel 25, stk. 3, litra c) skal den pågældende yde bistanden subjektivt med det formål at fremme en specifik forbrydelse. Det er ikke nok blot at vide, at forbrydelsen vil blive begået.[42] Det er ekstremt usandsynligt, at en europæisk leder eller embedsmand ville overføre våben til Ukraine med det formål, at de anvendes til at begå krigsforbrydelser.

Bidrag til en forbrydelse begået af en gruppe personer

En mere relevant form for deltagelse er derfor artikel 25, stk. 3, litra d), ifølge hvilken en person er strafferetligt ansvarlig, hvis denne person "på enhver anden måde bidrager til en forbrydelse, eller forsøg herpå, der begås af

en gruppe personer, der handler med et fælles formål", så længe den pågældendes bidrag enten udføres "med det formål at fremme gruppens strafbare aktivitet" eller udføres "med viden om gruppens hensigt til at begå forbrydelsen".

Kravet om gerningsindhold i forbindelse med en forbrydelse begået af en gruppe personer er ikke væsentligt anderledes end ved medvirken til en lovovertrædelse – forbrydelsen skal bare være begået af en gruppe med et fælles formål, og ikke af en enkeltperson, og bidraget til forbrydelsen skal være "betydeligt".[43] Det er imidlertid væsentligt nemmere at påvise, at kravet om tilregnelse er opfyldt, i forbindelse med bidrag til en forbrydelse begået af en gruppe personer. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende vidste, at gruppen havde til hensigt at begå internationale forbrydelser, og det er ikke nødvendigt, at personen subjektivt havde til hensigt at fremme en strafbar aktivitet.[44]

Der er indtil videre ikke blevet fremsat nogen troværdige anklager om, at ukrainske soldater har begået krigsforbrydelser med våben leveret af europæiske stater.[45] Hvis beviser for sådanne forbrydelser imidlertid kommer for dagen, ville de ansvarlige ledere og embedsmænd i Danmark og i andre europæiske stater skulle genoverveje, om de skal levere våben til Ukraine. Hvis de fortsatte med at levere våben, selvom de vidste, at tidligere overførte våben var blevet brugt til at fremme strafbare handlinger, kunne de ifalde strafansvar for eventuelle fremtidige krigsforbrydelser begået af en ukrainsk soldat i henhold til artikel 25, stk. 3, litra d).

Konklusion

Internationale væbnede konflikter af den type, vi lige nu ser mellem Rusland og Ukraine, er sjældent set efter Anden Verdenskrig. Det er derfor ikke overraskende, at forfærdelsen over Ruslands umotiverede invasion fik Danmark og mange andre europæiske stater til næsten med det samme at begynde at forsyne Ukraine med militær støtte i et omfang, der ikke er set siden det amerikanske Lend-Lease-program i 1941.

Den støtte er både moralsk og politisk begrundet. Beslutningen om at levere våben trækker ikke desto mindre tråde til alle fire folkeretlige regimer, som drøftes i dette kapitel. De mindst problematiske folkeretlige regimer er *jus ad bellum*, fordi staterne har ret til at hjælpe Ukraine med at forsvare sig, og den internationale strafferet, fordi der ikke er nogen dokumentation for, at ukrainske soldater bruger europæiske våben til at begå krigsforbrydelser. Desuden gælder det i forhold til den humanitære folkeret, at Danmark og andre europæiske stater endnu ikke har støttet Ukraine på en måde, der ville gøre dem til medkrigsførende – selvom Danmark bør være opmærksom på, at Rusland lovligt kan angribe danske panserværnsvåben på ukrainsk territorium samt eventuelle våben, som Danmark senere måtte vælge at sende.

Neutralitetsreglerne har derimod store juridiske konsekvenser for Danmark og andre europæiske stater. Eftersom neutralitetsforpligtelserne ikke er valgfri, yder de stater, der leverer våben til Ukraine, ikke-neutral tjeneste og kan blive genstand for russiske modforanstaltninger. Når det er sagt, synes det at være usandsynligt, at Rusland faktisk ville iværksætte modforanstaltninger mod europæiske stater – i hvert fald lovlige modforanstaltninger. Modforanstaltninger må ikke omfatte magtanvendelse, og det står i lyset af Ruslands stadig større økonomiske og politiske isolation ikke klart, hvilke typer juridiske forpligtelser Rusland vil suspendere for at få de europæiske stater til at stoppe våbenleverancerne til Ukraine. I praksis vil enhver russisk reaktion på våbenleverancer, ud over at angribe selve våbnene, sandsynligvis indebære magtanvendelse og dermed være ulovlig.

Analysen i dette kapitel kan give de danske og andre europæiske ledere et juridisk grundlag for at beslutte, hvordan de bedst kan hjælpe Ukraine med at forsvare sig mod det russiske angreb. Det er vigtigt for Danmark og andre stater at hjælpe Ukraine på en måde, som begrænser Ruslands juridiske ret til at iværksætte modforanstaltninger og ikke gør dem til medkrigsførende i den internationale væbnede konflikt mellem Rusland og Ukraine.

Analysen kan også være nyttig fra et politisk perspektiv med hensyn til, hvordan danske og europæiske ledere reagerer over for Ruslands strategiske påberåbelse af folkeretten. Rusland har vist sig at være ganske dygtig til at finde juridiske begrundelser for sin adfærd og kritik af lovligheden af Vestens reaktion. Disse begrundelser og denne kritik er stort set uberettigede, men de har en overfladisk plausibilitet, som gør, at det kræver en stor indsats og dygtighed at tilbagevise dem. Danske og andre europæiske ledere kan derfor bruge indsigterne i dette kapitel til at besvare Ruslands påstande på en måde, som både er juridisk funderet og også effektiv i retorisk og politisk forstand.

1 EU, Rådets afgørelse (FUSP) 2022/338, 28. februar 2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0338&.

2 Maia de La Baume og Jacopo Barrigazi, "EU agrees to give €500M in arms, aid to Ukrainian military in 'watershed' move", *Politico*, 27. februar 2022, https://www.politico.eu/article/eu-ukraine-russia-funding-weapons-budget-military-aid/.

3 EU, Rådets afgørelse (FUSP) 2022/471, 23. marts 2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32022D0471&qid=1648472005088.

4 Thomas Duthois, "Ukraine war: Which countries are sending weapons and aid to forces fighting the Russian invasion?", *Euronews*, 4. marts 2022, https://www.euronews.com/next/2022/03/04/ukraine-war-these-countries-are-sending-weapons-and-aid-to-forces-fighting-the-russian-inv.

5 "Denmark Delivered 2,700 Anti-Tank Rockets and 300 Stinger Missiles to Ukraine", *Global Defense Corp*, 4. marts 2022, https://www.globaldefensecorp.com/2022/03/04/denmark-delivered-2700-anti-tank-rockets-and-300-stinger-missiles-to-ukraine/; "Denmark to spend additional 600 million kroner on weapons for Ukraine", *The Local,* 21. april 2022, https://www.thelocal.dk/20220421/denmark-to-spend-additional-600-million-kroner-on-weapons-for-ukraine/.

6 United Nations General Assembly, Resolution A/ES-11/L.1, "Aggression against Ukraine", 2. marts 2022.

7 Michael N. Schmitt, "Providing Arms and Materiel to Ukraine: Neutrality, Co-Belligerency, and the Use of Force", *Articles of War*, 7. marts 2022, https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force/.

8 International Law Commission, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001), artikel 49, stk. 1.

9 Schmitt, "Providing Arms and Materiel to Ukraine".

10 "Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons", rådgivende udtalelse, 1996 I.C.J. Rep. 226, 8. juli, 88.

11 Michael Bothe, "The Law of Neutrality", i Dieter Fleck, red., *The Handbook of International Humanitarian Law,* 2. udg. (New York: Oxford University Press, 2008), 573.

12 Georgios C. Petrochilos, "The Relevance of the Concepts of War and Armed Conflict to the Law of Neutrality", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 31 (1998), 605.

13 Bothe, "The Law of Neutrality", 584.

14 Martin Matishak, "NSA chief trumpets intelligence sharing with Ukraine, American public", *The Record*, 10. marts 2022, https://therecord.media/nsa-chief-trumpets-intelligence-sharing-with-ukraine-american-public/.

15 Bothe, "The Law of Neutrality", 585.

16 Helene Cooper og Eric Schmitt, "Biden Weighs Deploying Thousands of Troops to Eastern Europe and Baltics", *New York Times*, 23. januar 2022, https://www.nytimes.com/2022/01/23/us/politics/biden-troops-nato-ukraine.html.

17 Haagerkonvention V om landkrig indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse. Dog antyder den omstændighed, at artikel 7 i Haagerkonvention V udtrykkeligt tillader private aktører at eksportere våben og materiale, at staterne selv ikke må levere sådanne genstande på land eller til søs. Se Wolff Heintschel von Heinegg, "Neutrality in the War Against Ukraine", *Articles of War*, 1. marts 2022, https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/.

18 Se Bothe, "The Law of Neutrality", 584.

19 Haagerkonvention V, artikel 6.

20 Bothe, "The Law of Neutrality", 581.

21 Ibid., 581.

22 Ibid., 573.

23 United States Department of Defense, Law of War Manual (2016): § 15.2.2.

24 Ibid.: § 15.2.4.

25 von Heinegg, "Neutrality in the War Against Ukraine".

26 Ibid.

27 Ian Henderson, *The Contemporary Law of Targeting* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2009), 87.

28 United States Department of Defense, Law of War Manual (2016): § 15.4.1.

29 Nathalie Weizmann, "Associated Forces and Co-belligerency", *Just Security*, 24. februar 2015, https://www.justsecurity.org/20344/isil-aumf-forces-co-belligerency/.

30 Alexander Wentker, "At War: When Do States Supporting Ukraine or Russia become Parties to the Conflict and What Would that Mean?", *EJIL: Talk!,* 14. marts 2022, https://www.ejiltalk.org/at-war-when-do-states-supporting-ukraine-or-russia-become-parties-to-the-conflict-and-what-would-that-mean/.

31 Se fx Schmitt, "Providing Arms and Materiel to Ukraine".

32 Wentker, "At War".

33 Weizmann, "Associated Forces and Co-belligerency".

34 Wentker, "At War".

35 *Prosecutor* v. Tadi?, appeldom, IT-94-1-A-AR77, 27. februar 2001, 131.

36 Se Schmitt, "Providing Arms and Materiel to Ukraine".

37 "Russia's foreign minister says Russia will target any weapons shipments entering Ukraine", *News.AZ*, 18. marts 2022, https://news.az/news/russias-foreign-minister-says-russia-will-target-any-weapons-shipments-entering-ukraine.

38 Nils Melzer, *International Humanitarian Law: A Comprehensive Introduction* (Genève: Den Internationale Røde Kors Komité, 2019), 92.

39 Henderson, *The Contemporary Law of Targeting*, 54.

40 Ibid., 61.

41 *Prosecutor v. Bemba et al.,* Pre-Trial Chamber II, "Judgment pursuant to Article 74 of the Statute", ICC-01/05-01/13, 21. marts 2016, 93.

42 Se Kai Ambos, *Treatise on International Criminal Law*, Bind 1 (Oxford: Oxford University Press, 2013), 165–166.

43 Marina Aksenova, "Corporate Complicity in International Criminal Law: Potential Responsibility of European Arms Dealers for Crimes Committed in Yemen", *Washington International Law Journal* 30, nr. 2 (2021), 266.

44 Ibid., 267.

45 Der er blevet fremsat anklager, som endnu ikke er blevet bekræftet, om ukrainske soldaters henrettelse af russiske krigsfanger. Se Reality Check & BBC Monitoring, "Does video show Russian prisoners being shot?", *BBC News*, 30. marts 2022, https://www.bbc.com/news/60907259.

11

Den nukleare dimension af krigen i Ukraine

Cornelia Baciu &
Alexander Høgsberg Tetzlaff

Ruslands invasion af Ukraine har forandret det europæiske sikkerhedslandskab. Det nukleare spørgsmål indtager en fremtrædende plads i disse forandringer. For Rusland hænger invasionen sammen med landets afskrækkelsesstrategi over for NATO-landene og er dermed forbundet med både russiske bekymringer om Vestens atomvåben og med den centrale rolle, som atomvåben spiller i Ruslands egen strategi. Tre dage efter at invasionen tog sin begyndelse, satte præsident Putin således også alle dele af den nukleare triade i højeste alarmberedskab – det såkaldte "særlige kampberedskab". Herefter gik den belarusiske præsident, Aleksandr Lukasjenko, ud og sagde, at "Rusland bliver presset ind i en Tredje Verdenskrig". Et flertal af den belarusiske befolkning stemte derefter i en folkeafstemning for at tillade russiske atomvåben på belarusisk jord.

Denne udvikling gav anledning til en vis frygt i de vestlige samfund med stigende bekymring for risikoen for nuklear eskalering i Europa. Bekymringerne knytter sig bl.a. til, at faren for misforståelser og fejlvurderinger af modpartens hensigter bliver større og større, efterhånden som spændingerne stiger. Frygten er forståelig, men der er ikke grund til panik: Under Den Kolde Krig stødte Sovjetunionen og NATO ofte hovederne sammen i militære konflikter rundt om i verden, de såkaldte stedfortræderkrige, uden at det endte i atomkrig.

Ikke desto mindre har den aktuelle konflikt vigtige nukleare dimensioner og implikationer. I dette kapitel fokuserer vi på to primære aspekter af den russiske nukleare sabelraslen: truslen om brug af atomvåben og tilsidesættelsen af normerne og de retlige forpligtelser på det nukleare område. Først dykker vi ned i dynamikkerne bag Ruslands trusler ved at se på de politiske signaler og retorikken i den forbindelse – med fokus på diskurser og handlinger før og under krigen. Som de seneste begivenheder har vist, udgør atomvåben et vigtigt kommunikationsværktøj i sikkerhedsdialoger mellem stormagterne. Derefter beskriver vi de vigtigste internationale normer og de eksisterende retlige forpligtelser på det nukleare område. På den baggrund foretager vi en vurdering af, hvilke forpligtelser Rusland har overtrådt, og hvad den russiske trussel betyder for de eksisterende rammer. Til sidst ser vi nærmere på krigens konsekvenser for den atompolitiske debat.

Politisk signalering og nukleare trusler

Atompolitikken og truslen om brug af atomvåben er en central del af Ruslands strategiske værktøjskasse. Hvis man ser på den overordnede konventionelle militære kapacitet, er Ruslands militære styrke underlegen i forhold til de samlede NATO-styrker. Men når vi taler om den nukleare kapacitet, er de to sider mere lige. Det vurderes, at Rusland pr. september 2021 havde 1.588 strategiske nukleare sprænghoveder og omkring 527 strategiske fremføringssystemer samt 2.899 i reserve.[1] Rusland har angiveligt også rådighed over 1.912 ikke-strategiske våben og forsvarsvåben. Det anslås, at USA har 1.389 strategiske sprænghoveder og 665 strategiske fremføringssystemer. Landet har også 230 B-61-fritfaldsbomber, hvoraf 160 er placeret på seks NATO-baser i fem europæiske lande, der har indgået fordelingsaftaler på det nukleare område. Både USA og Rusland har en nuklear triade, hvilket vil sige, at de kan affyre atomvåben fra jorden, under havoverfladen fra ubåde samt fra fly. Det er vigtigt at have en fuld triade, fordi det er ensbetydende med at have evnen til at levere et effektivt *second strike*. Desuden har Storbritannien og Frankrig deres egne mindre, men vigtige atomarsenaler.

Den relativt jævnbyrdige nukleare kapacitet betyder, at nukleare trusler og politikker er centrale for Ruslands afskrækkelsesstrategier, men også for landets bredere udenrigspolitiske dagsorden. I Putins regeringstid er Rusland blevet mere handlekraftigt og har bevidst brugt tvetydighed og misinformationskampagner til at forvirre og splitte Vesten, også med hensyn til nukleare trusler og politikker.[2] I dag minder den russiske retorik om Sovjetunionens under Den Kolde Krig, hvor atomvåben blev brugt til at intimidere og presse Vesten.

Gennem det seneste årti har Rusland gentagne gange brugt sin nukleare kapacitet som kommunikativt værktøj til at opveje landets strategiske underlegenhed, i henhold til landets strategi for eskalationshåndtering.[3] Da Rusland annekterede Krim i 2014, satte landet sine nukleare styrker i højeste alarmberedskab og sendte dermed signaler for at afskrække Vesten fra at gå ind i konflikten.[4] I 2015 advarede Rusland om, at man ville iværksætte et atomangreb på danske krigsskibe, hvis Danmark tilsluttede sig NATO's ballistiske missilsystem. I 2016 placerede Rusland atomvåben i Kaliningrad og dermed tæt på en række NATO-lande.[5]

Ruslands signalering har også kredset omkring, hvor

tærsklen for brug af atomvåben i forskellige typer af situationer reelt ligger. I sin militære doktrin fra 2014 antydede Rusland, at atomvåben kunne blive brugt både til forsvar og til forebyggelse i tilfælde af et konventionelt angreb fra en modstander.[6] Desuden sænkede Trumpregeringen i 2018 i sin nukleare statusrapport – Nuclear Posture Review – tærsklen for brug af atomvåben. Som reaktion udtalte Putin: "Enhver anvendelse af atomvåben mod Rusland eller dets allierede, med våben af kort, mellemlang eller nogen som helst anden rækkevidde, vil blive anset for at være et atomangreb på dette land. Gengældelse vil omgående finde sted, med alle de deraf følgende konsekvenser".[7] I forbindelse med Ukraine bør man især lægge mærke til Ruslands dokument fra 2020 om grundprincipperne for nuklear afskrækkelse: "I tilfælde af en militær konflikt giver denne politik mulighed for at forebygge eskalering af militære aktioner og afslutning deraf på betingelser, der er acceptable for Den Russiske Føderation og/eller dens allierede".[8] Dette kan betyde, at Rusland ikke helt udelukker truslen om at bruge (og potentielt reelt at gøre brug af) atomvåben i en militær konflikt under visse omstændigheder.

I tiden op til krigen udtalte Putin bl.a. den 8. februar 2022, at "hvis Ukraine får lov at tilslutte sig NATO, vil det øge risikoen for en konflikt mellem Rusland og NATO, som kunne blive atomar". Han sagde også, at "Rusland er en af verdens største atommagter og er mange andre lande overlegent med hensyn til sit arsenal af moderne nukleare komponenter".[9] Dette er et typisk eksempel på, at Rusland "spiller med atommusklerne" og antyder over for Vesten, at Rusland muligvis vil bruge atomvåben i en fremtidig konflikt. Da Putin annoncerede sin "militære specialoperation" den 24. februar, sagde han advarende: "Enhver, der vil forsøge at stoppe Rusland, bør vide, at Ruslands modsvar vil komme straks og føre til konsekvenser [...], I aldrig har oplevet før [...]. Rusland er forberedt på ethvert udfald." Dette blev i Vesten opfattet som en indirekte, men reel trussel om brug af atomvåben. Den franske udenrigsminister Jean-Yves Le Drian bemærkede: "Jeg tror, at Vladimir Putin også er nødt til at forstå, at Den Atlantiske Alliance er en nuklear alliance. Det er, hvad jeg har at sige om det."[10] Ikke desto mindre satte Putin den 27. februar altså alle dele af den nukleare triade i højeste alarmberedskab.[11] Den 1. marts sejlede russiske atomubåde mod Barentshavet på øvelse.

Rusland har fokuseret på at styrke beredskabet og overlevelsesevnen for sine strategiske nukleare styrker.[12] Dette kan tolkes som et tydeligt signal til Vesten, der øger risikoen for NATO ved at indsætte styrker i Ukraine – netop for at sikre, at dette ikke kommer til at ske. Hvis NATO gik ind i konflikten, fx ved at håndhæve et flyveforbud over Ukraines territorium, ville det sandsynligvis betyde krig mellem Rusland og NATO. I et sådant scenarie kunne Putin muligvis føle sig tvunget til at bruge atomvåben for at udligne den militære balance. Hvorvidt Rusland rent faktisk ville bruge atomvåben i en sådan situation, afhænger af en lang række forskellige faktorer, herunder hvor effektiv den russiske kommandovej er.

Mens Ruslands nukleare trusler synes at være ret aggressive, synes NATO at nedtone retorikken. Efter at Putin hævede Ruslands atomberedskab, annoncerede USA, at man ikke ville ændre sin nukleare status, og meddelte, at man faktisk ikke havde observeret nogen mærkbare ændringer i Ruslands nukleare status. Tilsvarende sagde NATO's generalsekretær Stoltenberg: "Vi vil altid gøre, hvad der er nødvendigt for at beskytte og forsvare vores allierede, men vi mener ikke, at der i øjeblikket er nogen grund til at ændre NATO's atomstyrkers beredskabsniveau".[13]

I krigens første uger fortsatte Rusland dog sine aggressive nukleare signaler. Udenrigsminister Sergej Lavrov advarede den 2. marts NATO om, at Rusland finder det uacceptabelt, at der er amerikanske atomvåben i Europa. Han gentog også påstandene om, at Ukraine har planer om at anskaffe sig atomvåben, og at Rusland ville gribe ind for at forhindre dette.[14] Han fastslog, at hvis Tredje Verdenskrig skulle blive en realitet, ville atomvåben komme i spil.[15] Disse udtalelser er et udtryk for Ruslands politiske principper om nuklear afskrækkelse, der skal forhindre angreb. Samtidig erobrede Rusland, som en del af manøvrerne i starten af krigen, området omkring atomkraftværket i Tjernobyl. Den 4. marts foretog de russiske styrker desuden et meget farligt og ulovligt træk, da de angreb atomkraftværket i Zaporizjzja.

Det russiske styre bruger således frygten for atomkrig til at få andre til at bøje sig for dets vilje.[16] Og i en vis forstand kan man sige, at det virker: NATO har undladt at etablere en flyveforbudszone i Ukraine og har ikke involveret sig direkte i krigen på andre måder.

Normer og retlige forpligtelser vedrørende brugen af atomvåben

Ruslands trusler om at bruge atomvåben skal ses i lyset af de normer og retlige forpligtelser, der danner ram-

merne for international politik på det nukleare område. Der er fire centrale internationale bestemmelser: 1) den internationale norm om ikkespredning, som er fastsat i traktater, 2) princippet om, at atomvåben ikke anvendes, som sikres gennem afskrækkelse og strategisk stabilitet, 3) våbenkontrolregimer, 4) sikkerhedsgarantier over for Ukraine gennem Budapestmemorandummet og andre aftaler.

Traktatretten: ikkespredning af atomvåben i strid med artikel 2, stk. 4

Normen om ikkespredning er juridisk bindende, da den udspringer af traktaten om ikkespredning af kernevåben (Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT), som Rusland har tilsluttet sig. Dette betyder ikke, at brug af atomvåben er ulovligt under alle omstændigheder. Den Internationale Domstol har fastslået, at brugen af atomvåben *ikke* er ulovlig, så længe det sker for at sikre statens overlevelse.[17] Brugen er imidlertid ulovlig, hvis det sker i strid med artikel 2, stk. 4, i FN-pagten. Enhver potentiel anvendelse af atomvåben er desuden underlagt proportionalitetsprincippet samt den humanitære folkeret. Alle de stater, der har underskrevet NPT, har forpligtet sig til at "gøre enhver mulig indsats for at afværge faren" for atomkrig. Derudover fastlægges det i NPT, at staterne skal afstå fra "at true eller at anvende magt mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed".[18]

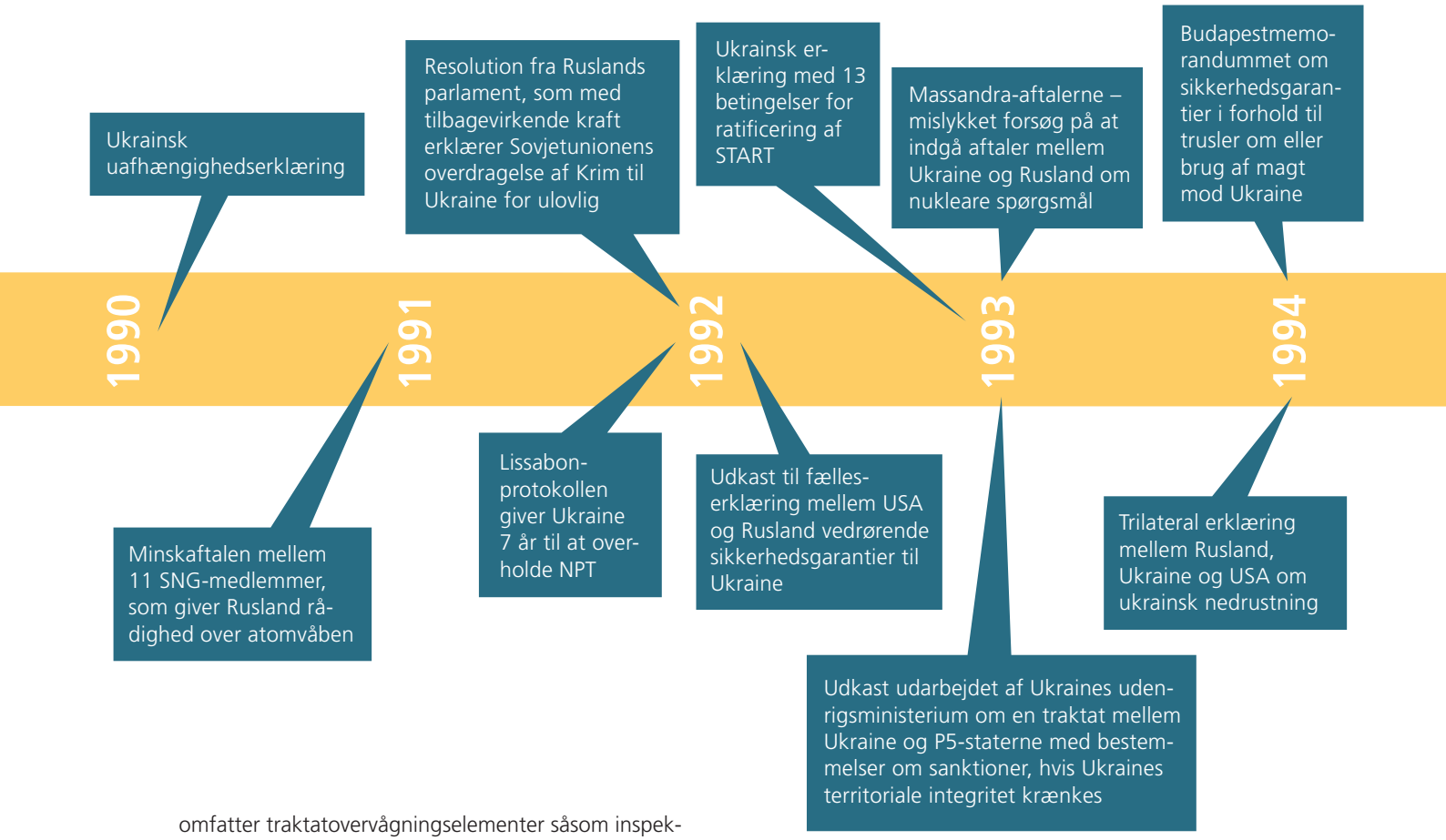
Selvom NPT ikke indeholder nogen bestemmelser om konkrete sanktioner i tilfælde af overtrædelser af disse bestemmelser, hvor stater faktisk planlægger at anvende atomvåben, er normen om ikkespredning også fastsat i folkeretten gennem en række initiativer. I 1994 underskrev OSCE-landene Wiendokumentet om sikkerheds- og tillidsskabende foranstaltninger, som indeholder bestemmelser om militæraktioner, verifikation og risikoreduktion. Desuden har Kina og Indien vedtaget doktriner om afkald på at bruge atomvåben først, mens Rusland, Pakistan og Nordkorea mener, at atomvåben kan anvendes til at afskrække og modvirke konventionelle trusler.[19] I den aktuelle russiske militærdoktrin er et "begrænset" antal atomvåben tilladt, hvis landet er "i fare, eller muligvis hvis Rusland er ved at tabe en større krig".[20] Ikke desto mindre underskrev Rusland sammen med Kina, USA, Storbritannien og Frankrig i januar 2022 en fælles erklæring, hvori det hed, at "en atomkrig kan ikke vindes og må aldrig udkæmpes".

Princippet om ikke-anvendelse: strategisk stabilitet og afskrækkelse

Princippet om, at anvendelse af atomvåben er uacceptabelt, har udviklet sig siden 1945. Brug af atomvåben er uacceptabelt ud fra et moralsk perspektiv og ville få alvorlige konsekvenser i form af en politisk modreaktion og stigmatisering i det internationale system.[21] Princippet om ikke at anvende atomvåben er blevet en af de vigtigste uformelle normer gennem afskrækkelse i praksis og bagvedliggende logikker om strategisk stabilitet.[22] Ved Den Kolde Krigs afslutning blev strategisk stabilitet opfattet som et "manglende incitament til at iværksætte et nukleart angreb først".[23] I praksis garanteres den strategiske stabilitet med gensidig sikret ødelæggelse ("mutually assured destruction", MAD), som igen er baseret på troværdig afskrækkelse. I det 21. århundrede er strategisk stabilitet blevet fortolket som både krisestabilitet (manglende incitament til at angribe først) og stabilitet i våbenkapløbet (manglende incitament til at udvide atomarsenalet).[24] Den strategiske stabilitet er imidlertid i stadig højere grad truet af stormagtskonkurrencen samt nye teknologiske udviklinger og kapabiliteter, herunder fx interkontinentale ballistiske missiler (ICBM'er) og hypersoniske våben, som kan udstyres med nukleare sprænghoveder, hvilket vil reducere både advarsels- og reaktionstiden. Dette problem forstærkes yderligere af, at anvendelsen af nuklear afskrækkelse påvirkes af ledernes (nogle gange forkerte) opfattelser, følelser og kognitive dissonanser.[25]

Våbenkontrolregimer

Våbenkontrolregimer er vigtige, fordi de kan understøtte princippet om ikke at anvende atomvåben og mindske sandsynligheden for, at de bruges, ved at gøre brugen af visse typer atomvåben ulovlig og illegitim.[26] Efter at både USA og Rusland trak sig ud af INF-traktaten, ifølge hvilken jordbaserede ballistiske missiler og krydsermissiler med en rækkevidde på 500-5.500 km skulle afskaffes, er det kun New START-traktaten, der i øjeblikket er gældende.[27] New START-traktaten, som er blevet forlænget indtil 2026, giver både USA og Rusland lov til at have en nuklear triade. Den fastsætter en grænse på 1.550 for deployerede sprænghoveder, en grænse på 700 for deployerede fremføringsmidler og en grænse på 800 for deployerede og ikke-deployerede bæreraketter. New START-traktaten er vigtig, fordi den er en juridisk bindende og verificerbar aftale, som



omfatter traktatovervågningselementer såsom inspektioner på stedet og udveksling af telemetri, det vil sige missiltestdata. Dog har New START-traktaten den vigtige mangel, at den i mindre grad sætter begrænsninger for ikke-strategiske atomvåben.

Ruslands sikkerhedsgarantier over for Ukraine

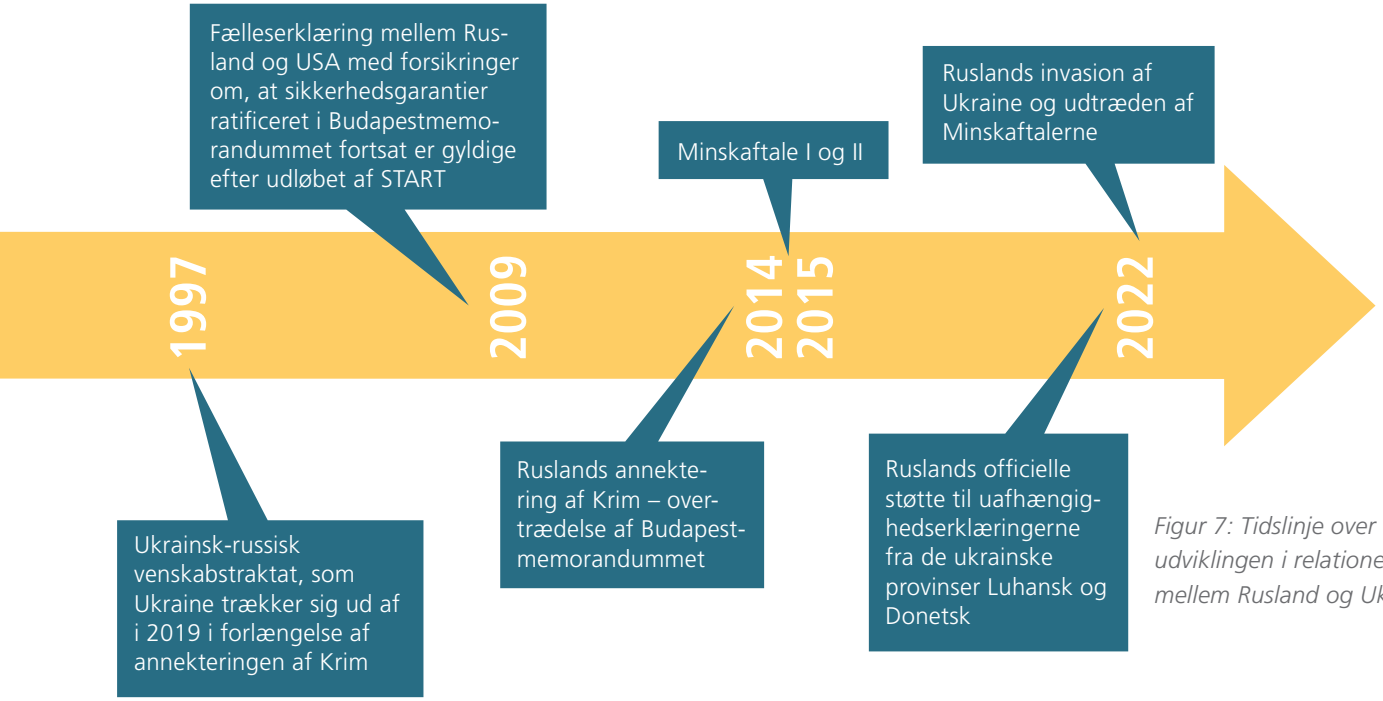
Efter Sovjetunionens opløsning anerkendte Rusland en juridisk forpligtelse om at yde en række sikkerhedsgarantier til Ukraine. Memorandummet om sikkerhedsgarantier i forbindelse med Ukraines tilslutning til NPT, det såkaldte Budapestmemorandum, blev underskrevet i 1994 af USA, Storbritannien, Ukraine og Sovjetunionen. Memoranda er normalt ikke juridisk bindende, men de kan håndhæves politisk. Parterne har givet tilsagn om at respektere "Ukraines eksisterende grænser" og afstå fra "at bruge magt over for Ukraines territoriale integritet eller uafhængighed".[28] Desuden fastlægges det i memorandummet, at i tilfælde af situationer, der berører tilsagnene, skal parterne rådføre sig med hinanden – en bestemmelse, som Rusland overtrådte ved at nægte at gøre dette i 2014, da landet overtrådte memorandummet ved at annektere Krim. Hvad der er nok så vigtigt er, at memorandummet også indeholdt et tilsagn om at afstå fra at bruge atomvåben mod ikke-atomvåbenstater, der har tilsluttet sig NPT. I fælleserklæringen fra Rusland og USA fra 2009 om udløbet af START-traktaten bekræftede Rusland desuden, at "de garantier, der indgår i Budapestmemorandummet, vil fortsat være i kraft efter den 4. december 2009".[29]

I 1997 underskrev Rusland og Ukraine en traktat om et strategisk partnerskab, som bekræftede grænsernes ukrænkelighed. Den blev ratificeret af begge landes parlamenter. Traktaten udløb imidlertid i 2019, efter at Ukraine besluttede ikke at forlænge den på grund af Ruslands annektering af Krim.

Endelig var Minskaftalerne fra 2014-2015 også et væsentligt element i Ruslands sikkerhedsgarantier over for Ukraine. Nogle eksperter vurderede, at aftalerne favoriserede Rusland, fordi de indeholdt en neutralitetsklausul for Ukraine og selvstyrestatus for Donetsk- og Luhansk-provinserne.[30] Rusland trak sig ikke desto mindre ud af Minskaftalerne i 2022 og viste dermed igen, at de forpligtelser, som landet påtager sig under folkeretten og internationale aftaler, er tvivlsomme. Rusland trak sig også ud af OSCE og andre internationale organisationer, hvor hovedparten af den strategiske interaktion og dialog finder sted, efter invasionen af Ukraine. Figur 7 viser en tidslinje over udviklingen i den russisk-ukrainske relation siden 1990 med fokus på den nukleare dimension, sikkerhedsgarantierne og Ruslands overtrædelser.

Ruslands overtrædelser og status for de nukleare normer og regler

Ruslands invasion af Ukraine udgør en klar overtrædelse af Ukraines selvstændighed og forbuddet i FN-pagten mod at true med og anvende magt over for uafhængige



Figur 7: Tidslinje over udviklingen i relationen mellem Rusland og Ukraine

stater. Samtidig er invasionen en klar, og ny, krænkelse af de sikkerhedsgarantier, der blev afgivet i Budapestmemorandummet. Desuden er Ruslands trusler om at bruge atomvåben ulovlige, da de blev fremsat i forbindelse med en overtrædelse af FN-pagtens artikel 2, stk. 4. Rusland overtrådte desuden artikel 55, stk. 1, i protokol I til Genevekonventionen ved at angribe atomkraftværker i Ukraine.[31]

Men reaktionen på Ruslands invasion understreger også de manglende muligheder for at straffe disse overtrædelser. Våbenkontrolregimerne under New START-traktaten udgør fx en gyldig primærretlig kilde. Imidlertid gælder det, at selvom våbenkontrolregimerne indbefatter vigtige verifikationsmekanismer, mangler der bestemmelser om konkrete straffe. Tilsvarende har staterne med Budapestmemorandummet forpligtet sig juridisk. Fra et politisk synspunkt er memorandummet imidlertid en fiasko. Selv Ruslands krænkelser af mere bindende bestemmelser, som fx venskabstraktaten – the Treaty of Friendship – fra 1997, har indtil videre fået lov at stå ustraffet hen. Internationale sanktioner har, selvom de er omfattende, endnu ikke sat en stopper for Ruslands angreb på Ukraine og landets forskellige aktiviteter på det nukleare område.

Ruslands overtrædelser påvirker også den løbende internationale udvikling på det atompolitiske område. Særligt princippet om ikke at anvende atomvåben er blevet udvandet i den senere tid. Ifølge dette princip vil staterne udvise selvbeherskelse og afstå fra at bruge atomvåben og fremsætte nukleare trusler på grund af den relative skade på deres omdømme og status – og mere direkte, konsekvenserne for deres nationale sikkerhed – i tilfælde af overtrædelser. Denne logik afspejles i afskrækkelsesstrategien. Men sænkningen af tærsklen for anvendelse i nationale sikkerhedsstrategier, gentagne trusler om faktisk at bruge atomvåben og politisering af nuklear afskrækkelse som et grundlæggende element i den internationale sikkerhed, har imidlertid svækket princippet om ikke at anvende atomvåben. Ruslands trusler og handlinger i krigen mod Ukraine vil sandsynligvis forværre denne situation yderligere.

Konsekvenser for den atompolitiske debat

Ruslands aktiviteter på det nukleare område er et angreb på internationale bestemmelser og regler, som har potentiale til at omdefinere den måde, afskrækkelse udføres på, samt de normative og juridiske rammer. For Danmark og dets europæiske allierede og partnere har Ruslands krig i Ukraine og dens sideløbende nukleare aktivitet igen sat gang i en vigtig debat om atompolitikken.

For det første har invasionen af Ukraine demonstreret den strategiske betydning af atomvåben ved at vise, hvordan de kan anvendes til at forhindre visse udfald. Som Paul Nitze sagde det i 1956: "Whether or not atomic weapons are ever again used in warfare, the very fact of their existence, the possibility that they could be used, will affect the future of wars".[32] Med andre ord kan man sige, at selvom brugen af atomvåben muligvis ikke altid krænker folkeretten, så giver deres eksistens anledning til juridisk-politiske dilemmaer. Nok så vigtigt er det, at krigen i Ukraine igen i den nærmeste fremtid

kan sætte gang i debatten om våbenkontrol og ikkespredning, herunder i FN-regi. Fra et juridisk perspektiv skal staterne fremadrettet bestræbe sig på at vedtage flere juridisk bindende instrumenter, som også omfatter konkrete straffe i tilfælde af overtrædelser. For små, men respekterede stater som Danmark kan der opstå nye muligheder for at opnå indflydelse på den internationale atomvåbenpolitik, herunder i indsatsen for at kriminalisere krig og brugen af atomvåben i fremtiden.

En anden vigtig konklusion vedrører konsekvenserne af begivenhederne i Ukraine for allierede strategier. Invasionen har især genstartet den europæiske debat om atomvåben. I Tyskland har debatten om fordelingsaftaler og forsvar været skrinlagt i årevis. Som reaktion på krigen i Ukraine besluttede den tyske regering imidlertid blandt andre initiativer at købe 35 F-35-kampfly med det formål at sikre Tysklands deltagelse i fordelingsaftalerne på det nukleare område.[33] Den tyske regering har også udtalt, at den overvejer at indkøbe et missilforsvarssystem, som vil kunne dække de baltiske lande, Polen og Rumænien.[34] Det vides imidlertid stadig ikke, hvor langt Tyskland vil gå for at forme det fremtidige europæiske sikkerhedslandskab, herunder på det nukleare område.

I Danmark har krigen i Ukraine igen sat gang i en gammel politisk debat om atomspørgsmålet. Ved pressekonferencen efter offentliggørelsen af det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik den 6. marts 2022 kom uenighederne frem i lyset. Regeringen gentog tidligere udtalelser om ikke at tillade atomvåben på dansk jord, mens Venstre og Det Konservative Folkeparti sagde, at de ikke ville udelukke det på forhånd og var klar til at drøfte spørgsmålet, hvis USA anmodede om det. SF's politiske leder svarede hurtigt, at det var hun ikke enig i.[35] Danmarks holdning til placeringen af atomvåben på dansk jord har været konstant siden 1957, da Danmark officielt takkede nej til et tilbud fra USA. Beslutningen skyldtes modstand i befolkningen, men handlede også om at undgå at provokere Sovjetunionen unødigt. Den danske regering accepterede imidlertid stiltiende, at USA placerede atomvåben på Thulebasen i Grønland. Således vil den historisk funderede forsvarspolitiske debat om udvidet nuklear afskrækkelse blive intensiveret i fremtiden, såvel i Danmark som i Europa generelt.

1 For en fuldstændig oversigt over Ruslands aktuelle estimerede atomarsenal, se Hans M. Kristensen og Matt Korda, "Russian nuclear weapons, 2022", *Bulletin of the Atomic Scientists* 78, nr. 2 (2022): 98–121.

2 John Gower, "Nuclear Signalling Between NATO and Russia", European Leadership Network, 2018, https://www.europeanleadershipnetwork.org/report/nuclear-signalling-between-nato-and-russia/.

3 "Russian Armed Forces: Military Doctrine and Strategy", Congressional Research Service, 20. august 2020, https://sgp.fas.org/crs/row/IF11625.pdf.

4 Jacek Durkalec, "Nuclear-Backed 'Little Green Men:' Nuclear Messaging in the Ukraine Crisis", The Polish Institute of International Affairs, 2015, https://www.files.ethz.ch/isn/193514/Nuclear%20Backed%20%E2%80%9CLittle%20Green%20Men%E2%80%9D%20Nuclear%20Messaging%20in%20the%20Ukraine%20Crisis.pdf.

5 Andrew E. Kramer, "Russia speaks of nuclear war as US opens missile defense system", *Boston Globe*, 12. maj 2016, https://www.bostonglobe.com/news/world/2016/05/12/russia-speaks-nuclear-war-opens-missile-defense-system/hKlzF4Fw7FKF6B4glaZT6J/story.html.

6 Cynthia Roberts, "Revelations about Russia's Nuclear Deterrence Policy", *War on the Rocks*, 19. juni 2020, https://warontherocks.com/2020/06/revelations-about-russias-nuclear-deterrence-policy/.

7 "Presidential Address to the Federal Assembly", President of Russia, 1. marts 2018, http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957.

8 Dokumentet fra 2020 er citeret (s. 8) i "Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization", Congressional Research Service, opdateret den 21. april 2022, https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf.

9 Sara Starkey, "Putin reminds everyone that Ukraine joining NATO could lead to nuclear war", *Bulletin of the Atomic Scientists,* 11. februar 2022, https://thebulletin.org/2022/02/putin-says-ukraine-membership-in-nato-would-make-nuclear-war-more-likely/.

10 Geert De Clercq, "France says Putin needs to understand NATO has nuclear weapons", *Reuters*, 24. februar 2022, https://www.reuters.com/world/europe/france-says-putin-needs-understand-nato-has-nuclear-weapons-2022-02-24/.

11 David E. Sanger og William J. Broad, "Putin Declares a Nuclear Alert, and Biden Seeks De-Escalation", *The New York Times*, 27. februar 2022, https://www.nytimes.com/2022/02/27/us/politics/putin-nuclear-alert-biden-deescalation.html.

12 Kristin Ven Bruusgaard, "Understanding Putin's nuclear decision-making", *War on The Rocks*, 22. marts 2022, https://warontherocks.com/2022/03/understanding-putins-nuclear-decision-making/.

13 Monika Scislowska, "NATO chief sees no need to change nuclear alert level", *ABC News*, 1. marts 2022, https://abcnews.go.com/International/wireStory/nato-chief-meets-polish-president-amid-ukraine-crisis-83175055.

14 Tzvi Joffre, "Russian FM warns World War 3 will be 'devastating nuclear war'", *The Jerusalem Post*, 2. marts 2022, https://www.jpost.com/international/article-699089.

15 Jack Newman, "Sergei Lavrov repeats warning that WW3 'can only be nuclear' in latest TV rant", *Daily Mail*, 3. marts 2022, https://www.dailymail.co.uk/news/article-10573123/Sergei-Lavrov-repeats-warning-WW3-nuclear-likens-NAZIS.html.

16 Gustav Gressel, "Signal and noise: What Russia's nuclear threat means for Europe", European Council on Foreign Relations, 2. marts 2022, https://ecfr.eu/article/signal-and-noise-what-russias-nuclear-threat-means-for-europe/.

17 International Court of Justice, "Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons", https://www.icj-cij.org/en/case/95.

18 United Nations, "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)", https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text.

19 Nina Tannenwald og James M. Acton, "Meeting the Challenge of the New Nuclear Age: Emerging Risks and Declining Norms in the Age of Technological Innovation and Changing Nuclear Doctrines", American Academy of Arts & Sciences, 2018, https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/New-Nuclear-Age_Emerging-Risks.pdf.

20 "Russia's War on Ukraine and the Risk of Nuclear Escalation: Answers to Frequently Asked Questions", Arms Control Association, 14, nr. 3, 2022, https://www.armscontrol.org/issue-briefs/2022-02/FAQ-russia-ukraine.

21 Nina Tannenwald, "The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use", *International Organization* 53, nr. 3 (1999): 433–468.

22 Se Thazha V. Paul, "Taboo or tradition? The non-use of nuclear weapons in worlds politics", *Review of International Studies* 36, nr. 4 (2010): 853–863.

23 Dmitri Trenin, "Strategic Stability in the Changing World", Carnegie Endowment for International Peace, 21. marts 2019, https://carnegiemoscow.org/2019/03/21/strategic-stability-in-changing-world-pub-78650.

24 Dominika Kunertova, "New Missiles, Eroding norms", CMS Rapport, Center for Militære Studier, 2020, https://cms.polsci.ku.dk/english/publications/new-missiles-eroding-norms-european-options-after-the-demise-of-the-inf-treaty/, 32. Se også Corentin Brustlein, "The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe", Proliferation Papers, nr. 60, november 2018.

25 Se Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976).

26 Tannenwald og Acton, "Meeting the Challenge of the New Nuclear Age".

27 For en oversigt over begrænsningerne og betingelserne for New START-traktaten, se "The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions", Congressional Research Service, opdateret 2. februar 2022, https://sgp.fas.org/crs/nuke/R41219.pdf.

28 "Memorandum no. 52241 on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons", Budapest, 5. december 1994, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf.

29 US Department of State, "US-Russia Joint Statement on Expiration of the START Treaty", 1. december 2009, https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/dec/133204.htm

.

30 Duncan Allan, "The Minsk Conundrum: Western Policy and Russia's War in Eastern Ukraine", Chatham House, 22. maj 2022, https://www.chathamhouse.org/2020/05/minsk-conundrum-western-policy-and-russias-war-eastern-ukraine-0/minsk-2-agreement.

31 Anne Dienelt, "How Are Nuclear Power Plants Protected by Law During War?", *Völkerrechtsblog*, 7. marts 2022, https://voelkerrechtsblog.org/de/how-are-nuclear-power-plants-protected-by-law-during-war/.

32 Paul H. Nitze, "Atoms, Strategy and Policy", *Foreign Affairs* 34, nr. 2 (1956), 187.

33 Die Bundesregierung, "Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022", 27. februar 2022, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356; Hauke Friedrichs, "Die Einkaufsliste der Militärs", *Die Zeit*, 21. marts 2022, https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-03/bundeswehr-aufruestung-sondervermoegen-verteidigung.

34 "Raketenschutzschild für Deutschland?", *Tagesschau*, 27. marts 2022, https://www.tagesschau.de/inland/raketenschutzschild-arrow-3-israel-101.html.

35 Statsministeriet, "Pressemøde søndag den 6. marts 2022", 6. marts 2022, https://www.stm.dk/presse/pressemoedearkiv/pressemoede-soendag-den-6-marts-2022/.

12

Den militærteknologiske udvikling

Et 'tech'-tonisk skifte i dansk forsvarspolitik?

Jens Vesterlund Mathiesen

Den 26. februar 2022, to dage efter Ruslands invasion af Ukraine, skrev Ukraines vicepræsident Mykhailo Fedorov et opslag på Twitter. Her taggede han Elon Musk – ejer af de amerikanske techgiganter Tesla og SpaceX og en af verdens rigeste personer – og anmodede om at få tilsendt udstyr til opkobling til Starlink-netværket. Starlink er et privatejet satellitinternet og kunne således bidrage til at sikre ukraineres forbindelse til internettet. To dage senere var en lastbilfuld terminaler ankommet til Kyiv. Lidt over en måned senere, den 5. april, blev yderligere 5.000 terminaler sendt afsted til Ukraine i et omfattende amerikansk offentlig-privat partnerskab med SpaceX.[1]

Eksemplet er illustrativt for flere nye tendenser i den militærteknologiske udvikling. Civile teknologier militariseres – de bliver *dual-use* – og private aktører udnytter deres innovationskapacitet i en sikkerhedspolitisk kontekst. Krigen i Ukraine har tydeliggjort, hvordan disse og andre nye sikkerhedspolitiske og teknologiske dynamikker gør sig gældende på den moderne kampplads. Samtidig er militæret ikke længere alene på slagmarken. Hele verden kigger med ved hjælp af nye informationsteknologier, og visse private virksomheder samt selvstændige hackergrupper involverer sig endda aktivt i krigen.

Militærteknologisk innovation er altid indlejret i den aktuelle økonomiske og sikkerhedspolitiske situation. Dette kapitel undersøger, hvordan krigen i Ukraine kan forandre rammerne for den globale militærteknologiske udvikling, og hvorvidt disse forandringer rent faktisk er nye eller blot er en fremskyndelse af eksisterende tendenser. Kapitlet finder, at den vigtigste militærteknologiske udvikling skal findes uden for kampladsen i Ukraine, hvor den højteknologiske russiske krigsmaskine hidtil har vist sig ineffektiv. I stedet har Vestens reaktioner, i form af hidtil usete økonomiske sanktioner rettet mod dual-use-kapaciteter og techvirksomheders aktive involvering, forandret rammerne for den militærteknologiske udvikling – og udvisket skillelinjen mellem civil og militær teknologi.

Kapitlet præsenterer først tre generelle bevægelser i den militærteknologiske innovation. Derpå undersøges den manglende højteknologiske dimension af Ruslands invasion, som hænger sammen med landets isolerede position i det internationale militærteknologiske landskab. På den baggrund analyserer kapitlet, hvordan krigen i Ukraine har forandret rammerne for militærteknologisk innovation. Det primære fokus er på Vestens reaktioner på Ruslands krig, da det er her, den mest markante udvikling har fundet sted. Afslutningsvis følger en diskussion af implikationerne for Danmark, der som småstat skal forholde sig til sit begrænsede militærteknologiske handlerum.

Det moderne militærteknologiske innovationslandskab

Den accelererende militærteknologiske udvikling har gjort konkurrence om teknologi til en afgørende del af den strategiske konkurrence mellem stormagterne. Forskning og udvikling af nye teknologier kan revolutionere fremtidens kampplads og måske afgøre fremtidens krige.[2]

Historisk er den militærteknologiske innovation sket i et parløb mellem staten og forsvarsindustrien, kaldet det militærindustrielle kompleks. Nye teknologier fra den fjerde industrielle revolution såsom AI, kvantecomputere, 3-d-print og nanoteknologi har imidlertid banet vejen for tre bevægelser, der rammesætter, hvordan ny militærteknologi udvikles, og hvem der udvikler det.

Den første bevægelse er, at *civil og militær teknologi* er kommet tættere på hinanden med hensyn til udvikling, produktion og anvendelse. En voksende del af den teknologiske *innovation* har i dag en dual-use-funktion, hvor det enkelte produkt har både et militært og et kommercielt sigte.[3] Dette gælder særligt på det digitale område, hvor anvendelsesmulighederne for software ofte er brede og forskelligartede.

Den anden bevægelse knytter sig til graden af innovation, der i dag er højere i den private sektor end i den statslige. En stor del af de teknologiske nybrud sker i den private sektor med et kommercielt sigte. Dette er et nyt mønster, da det tidligere var militæret og staten, som stod for størstedelen af den teknologiske udvikling. Forandringen kendes også som skiftet fra "spinoff" (teknologier udviklet i statslige projekter blev benyttet i det private) til "spin-on" (militære projekter kobler sig på private projekter eller indgår i offentlig-private partnerskaber).[4] Dette gælder både i autokratiske og demokratiske stater, som alle forsøger at facilitere nationale innovationssystemer bedst muligt. Fx benytter Kina en top-down-styret "military-civil fusion"-strategi, mens USA anvender en mere decentraliseret "bottom-up"-strategi, hvor fokus ligger på investeringer i startups samt små og mellemstore virksomheder.[5]

Den tredje og sidste bevægelse knytter sig til, at forskning, udvikling og produktion af militærteknologi er blevet mere *globaliseret*. Hvor militærteknologisk innovation før i tiden primært var en national aktivitet, er den nu ofte indlejret i internationale samarbejder. Forsvarsindustrier engagerer sig i udviklingen af internationale forsyningskæder, outsourcing, konsortier og strategiske alliancer.[6] Derfor består en stor del af den forsvarsindustrielle base i dag af multinationale virksomheder som Boeing, Thales og BAE Systems, hvor produktion og forskningsnetværk går på tværs af grænser. Ligeledes er internationale organisationer, herunder NATO og EU, med til at koordinere medlemmernes prioriteter og kompetencer i forsøget på at maksimere den innovative kapacitet.

Som et resultat af disse tre bevægelser er den militærteknologiske udvikling blevet mere diffus og fragmenteret. Der sker et skifte væk fra de etablerede aktører – militæret og staten – og i stedet "ned" til private virksomheder eller "op" til internationale organisationer og relationer.

Ruslands invasion af Ukraine – fortidens krig?

Indtil videre har Ruslands invasion af Ukraine ikke demonstreret nogen militærteknologiske nybrud. Tværtimod har eksperter undret sig over Ruslands begrænsede brug af moderne teknologi.[7] Særligt i forhold til avanceret kommunikationsteknologi, elektronisk krigsførelse, cyberoperationer og droner har den russiske tilgang vakt opsigt, da disse elementer spillede en vigtig rolle i Ruslands militære succes i både Georgien i 2008, Krim i 2014 og Syrien efter 2015.[8] Samtidig er den manglende anvendelse af moderne teknologi overraskende, da det russiske operative koncept – den såkaldte "Gerasimov-doktrin" – netop lægger vægt på nye informationsteknologier, påvirkningskampagner og cyberoperationer.[9] Det er altså (endnu) ikke fremtidens krig, men snarere fortidens krig, som har udspillet sig i Ukraine.

En ensom letvægter

En forklaring på den lavteknologiske russiske kampagne er Ruslands eget innovationssystem, som hovedsageligt er formet af et fastlåst fokus på forsvarsindustriens innovationskapacitet samt Ruslands isolerede position i det militærteknologiske innovationslandskab.

Rusland benytter en gennemgående statsstyret innovationsmodel, hvor forsvarsindustrien anses som epicenteret for både teknologisk innovation og forsvarsindustriel autonomi.[10] På grund af forsvarsindustriens afgørende betydning for russisk økonomi udpegede Ruslands nationale sikkerhedsstrategi fra 2015 derfor også den forsvarsindustrielle sektor som udgangspunktet for både civil og militær teknologisk innovation gennem udvikling af dual-use-teknologier. I modsætning til den vestlige militærteknologiske innovation fastholder Rusland således den "gamle" dynamik, hvor innovationspilen går fra militær til civil – og ikke omvendt.

Denne model betyder også, at Ruslands nationale innovationssystem er sårbart over for internationale sanktioner. Siden annekteringen af Krim i 2014 har den russiske forsvarssektor været underlagt en række sanktioner, herunder en våbenembargo og omfattende restriktioner med hensyn til eksport af dual-use-produkter. Dette har både isoleret og begrænset det russiske innovationssystem.

Rusland står militærteknologisk stærkt på enkelte områder, fx missil- og rumfartsteknologi, men er gennemgående hæmmet af en række strukturelle faktorer såsom manglende uddannelse og kompetencer inden for særligt IT og digitalisering.[11] Med moderniseringen af det russiske militær, som begyndte i 2008, har Rusland forbedret dets materiel og militære kampkraft, men uden at være i stand til at skabe avanceret militærteknologisk innovation. Det russiske militær har fokuseret på at reparere eksisterende materiel og tilpasse dette med moderne komponenter. Derfor er Ruslands militære forsknings- og udviklingskapaciteter også indstillet til at fokusere på vedligehold og komponentudvikling – og i mindre grad til at udvikle nye teknologier eller våbensystemer.

Isoleret i det militærteknologiske landskab med begrænset innovationskapacitet har russiske styrker i høj grad anvendt modificerede kapaciteter fra sovjettiden i krigen i Ukraine. Desuden bør man huske, at "den højteknologiske russiske krigsmaskine" er et narrativ, som Rusland selv har været med til at skabe. Eksempelvis præsenterede Putin i en tale fra 2018 en række russiske "supervåben" med navne som Death Star, Doomsday og Wunderwaffen.[12] Ingen af våbnene har (endnu) set dagens lys, og sandsynligvis er hovedpointen med disse navne at understøtte vestlige forestillinger om et frygtindgydende højteknologisk russisk militær.

Nye rammer for militærteknologisk innovation

På trods af den lavteknologiske russiske invasion af Ukraine har den globale reaktion på krigen medført

en række udviklinger, som sandsynligvis vil forandre rammerne for den militærteknologiske innovation – og forstærke igangværende tendenser. Dette indebærer, at forskellen på "statslig" og "ikke-statslig" henholdsvis "civil" og "militær" i endnu højere grad vil blive udvisket, mens distinktionen mellem "det regionale" og "det globale" styrkes. Gennemgående er civile teknologier og militærteknologier kommet tættere på hinanden, og på nogle områder kan de ikke længere adskilles.

Tabel 4 opsummerer fundene for de tre bevægelser og stiliserer disse i idealtyper, som beskriver rammerne for den militærteknologiske innovation, som de har set ud i perioden efter Den Kolde Krigs afslutning og fremover kan se ud i lyset af Ukrainekrigen. Selvom hver bevægelse har sin egen dynamik, er de både overlappende og gensidigt påvirkende. Fx vil udvidelsen af dual-use-begrebet i forbindelse med vestlige sanktioner fremskynde regionalisering og den teknologiske afkobling mellem øst og vest. På samme vis har aktivismen fra vestlige private virksomheder konsolideret en samlet vestlig blok med et fælles værdisæt, der står i modsætning til fx kinesiske virksomheder. Indholdet i tabellen uddybes i nedenstående afsnit.

Civil-militær integration – militarisering af teknologien

Alle EU-lande har siden Ruslands annektering af Krim i 2014 skærpet deres sanktioner rettet mod dual-use-produkter, som blev solgt til Ruslands militære sektor. EU's sanktionsregime blev yderligere skærpet den 25. februar

Tabel 4: Rammerne for militærteknologisk innovation før og efter Ruslands invasion af Ukraine i 2022

	Rammer for militærteknologisk innovation efter Den Kolde Krigs afslutning	**Rammer for militærteknologisk innovation – Ukrainekrigens tendenser og fremadrettede implikationer**
Bevægelse 1: Civil-militær integration	Sanktioner har til formål at undgå salg af teknologiske slutprodukter til fjendtlig militærindustri. Omfatter udvalgte teknologier. Civil teknologi og militærteknologi kan adskilles ud fra køberen.	Sanktioner har til formål at undgå salg af teknologiske slutprodukter til både civil og militærindustri og alle dele af forsyningskæden. Omfatter potentielt alle teknologier. Civil teknologi og militærteknologi kan ikke adskilles.
Bevægelse 2: Privat -kommerciel innovation	Private virksomheder er neutrale aktører, som driver innovationen ud fra en kommerciel logik. Private virksomheder underlægger sig statslige sanktioner. Staten > private virksomheder.	Private virksomheder er aktivistiske og driver innovationen ud fra både en kommerciel og en aktivistisk logik. Private virksomheder underlægger sig statslige sanktioner og selvsanktionerer. Private virksomheder > staten.
Bevægelse 3 : Innovationens internationale rækkevidde	Teknologisk innovation er globaliseret med undtagelse af få stater (Rusland, Nordkorea, Iran). Globalisering og frihandel. Økonomi > politik.	Innovation er regionaliseret med en voksende teknologisk afkobling mellem vest og øst. Regionalisering, protektionisme og statslig teknologisk autonomi. Politik > økonomi.

2022, hvor man bl.a. lagde restriktioner på salg af dual-use-teknologier til russiske civile og indførte et generelt forbud mod salg af "avancerede teknologier" til aktører "forbundet med den russiske forsvarsindustrielle base". Restriktionerne udvides i "dybden", så de kan ramme civile købere samt alle potentielle mellemmænd i forsyningskæden til forsvarssektoren, samt i "bredden", det vil sige, at de kan ramme al "avanceret teknologi", herunder fx droner, mikrochips og informationsteknologi.[13]

EU-Kommissionen har forklaret, at formålet både er at svække det russiske militærindustrielle kompleks og at nedgradere Ruslands teknologiske kompetencer generelt. Som kommissionsformand Ursula von der Leyen udtalte den 24. februar: "We want to cut off Russia's industry from the technologies desperately needed today to build a future."[14] Foreløbigt synes sanktionerne at have virket efter hensigten. I marts 2022 forlod mere end 70.000 techmedarbejdere Rusland, og det er blevet estimeret, at op imod 100.000 yderligere vil følge efter, hvilket antyder et massivt *brain drain* fra den russiske techsektor.[15]

Det nye sanktionsregime vidner om en udvidet forståelse af dual-use-konceptet. Det indebærer, at den civile og kommercielle sektor i stigende grad sammenvæves med den militære sektor. Både statslige og private købere og sælgere af dual-use produkter skal overveje alle delkomponenter i produktet og alle dele af forsyningskæden i forhold til handlen. Samtidig kræver dette et eftersyn af staternes kontrol- og tilsynsmekanismer for at sikre tilstrækkelig håndhævelse af lovgivningen.

Privat-kommerciel innovation – virksomhedsaktivisme

Private virksomheder har en enestående position i innovationslandskabet. Techgiganterne i Silicon Valley og andre steder er interessante i denne sammenhæng. De udgør ikke bare epicenteret for teknologisk innovation, men står også bag den globale digitale infrastruktur, hvilket gør dem til centrale aktører og platforme i informationskrigen. Selvom diskussionen om private virksomheder som aktører i sikkerhedspolitikken ikke er ny, har krigen i Ukraine vist et hidtil uset niveau af privat aktivisme og involvering i konflikten.

Særligt overraskende er graden af selvsanktionering, hvor de private virksomheder overimplementerer de statslige sanktioner samt foretager yderligere tiltag, der har til formål at støtte Ukraine eller straffe Rusland. Boks 4 viser en række eksempler, hvor private virksomheder er gået længere end deres traditionelle forretningsmæssige etos og statsligt pålagte sanktioner.

Den digitale arena er blevet en central del af Ukraines hybride krig mod Rusland. Den muliggør, at udenforstående aktører ikke bare er tilskuere, men aktivt interagerer med krigens parter og dermed indgår i krigens dynamik. Ukraines ledere har kontaktet en række virksomhedsdirektører gennem Twitter og skrevet personlige beskeder til direktøren for META. Omvendt har Rusland reageret på virksomhedernes restriktioner ved at bandlyse Google News, Twitter, BBC News samt META's platforme (Facebook og Instagram) fra det russiske internet. Det russiske styre har ligefrem stemplet META som en "ekstremistisk organisation".[16] En række virksomheder, herunder Microsoft, har bidraget til det ukrainske cyberforsvar.[17] Ud over techvirksomhederne har Ukraine fået mobiliseret en frivillig IT-hær, som mere end 300.000 personer har skrevet sig op til.[18] Dertil har hackergrupperne Anonymous og Cyber Partisans erklæret krig mod Rusland og udført hackerangreb på russiske myndigheder og medier.

Omfanget af vestlige private virksomheders involvering viser, at der ikke længere er nogen tydelig linje mellem statslige anliggender og forretningsmæssige anliggender, når det kommer til væbnet konflikt. Selvom de private virksomheders selvsanktionering har mødt anerkendelse i de vestlige befolkninger, har denne form for aktivisme imidlertid implikationer for de vestlige staters økonomiske og diplomatiske værktøjskasse. Eksempelvis risikerer man at påvirke genforhandlingen af sanktionerne. Når sanktioner løftes, sker dette ofte med en lovning om en genetablering af "normale" forretninger og udenlandske investeringer. I dette tilfælde kan vestlige diplomater dog ikke garantere, at vestlige private virksomheder vil stoppe deres selvsanktionering og aktive tiltag. På samme vis er det heller ikke givet, at Rusland vil invitere dem tilbage i den russiske økonomi. Nogle eksperter peger på, at ensidet virksomhedsaktivisme faktisk kan risikere at forlænge konflikter og forhale fredsprocesser.[19] Udviklingen rejser således flere grundlæggende spørgsmål om private virksomheders politiske aktiviteter, samt hvorvidt og hvordan stater kan og bør regulere dette.

Fra globalisering til regionalisering

Allerede før COVID-19-pandemien har verdensøkonomien set en bevægelse mod strategisk selvforsyning og

Boks 4: Eksempler på tiltag fra private virksomheder i løbet af krigens første tre uger

- TikTok stopper adgangen til russiske statsmediers brugere (28. februar) og stopper livestreaming og upload i Rusland (6. marts).
- Airbnb tilbyder gratis logi til 100.000 ukrainske flygtninge (28. februar).
- Meta (Facebook og Instagram) begrænser adgangen til de russiske medier RT og Sputnik i EU-lande (28. februar).
- SpaceX påbegynder Starlink-internetopkobling og sender terminaler til Ukraine (28. februar).
- Apple afskærer Rusland fra salg af alle produkter (1. marts).
- MasterCard og Visa blokerer russiske banker fra deres netværk (1. marts).
- A.P. Møller – Mærsk indstiller al fragt til Rusland undtagen på udvalgte områder (1. marts).
- Spotify fjerner alt indhold fra de russiske medier RT og Sputnik (3. marts).
- Airbnb stopper al aktivitet i Rusland og Belarus (3. marts).
- IKEA lukker alle butikker og fabrikker i Rusland, hvilket påvirker 15.000 medarbejdere (4. marts).
- Samsung sætter alle leverancer til Rusland på pause og suspenderer eksport af mikrochips, smartphones og anden elektronik (4. marts).
- Microsoft suspenderer salg af nye produkter og servicer i Rusland (4. marts).
- McDonald's, Starbucks og Coca-Cola lukker produktion og salg i Rusland (8. marts).
- Instagram "nedgraderer" opslag fra russiske statsejede medier og giver brugere en "advarsel", når de deler nyheder fra disse (8. marts).
- Amazon suspenderer al fragt af produkter til Rusland og Belarus (9. marts).
- YouTube blokerer adgangen til russiske statsejede mediers kanaler (11. marts).

Alle datoer er fra 2022

teknologisk autonomi. Ligeledes er der en tiltagende regionalisering af den teknologiske innovation i takt med den voksende stormagtskonkurrence. Ruslands invasion af Ukraine og Kinas tvetydige position vil forstærke disse tendenser.

På trods af Vestens forsøg på at isolere den russiske økonomi fra verdensøkonomien har store asiatiske økonomier, herunder Kina og Indien, fortsat forretninger i Rusland. Fx har de kinesiske techgiganter Tencent og Alibaba i skrivende stund hverken trukket sig fra Rusland eller offentligt taget stilling til krigen. Særligt Kina er dog afhængig af avanceret vestlig teknologi på den korte og mellemlange bane og har derfor meget at miste, hvis de vestlige sanktioner retter sig mod kinesiske virksomheder. Det er således ikke entydigt, at udviklingen vil bringe Rusland og Kina tættere på hinanden og konsolidere en teknopolitisk østblok.

Overordnet set er det sandsynligt, at den tiltagende teknologiske afkobling mellem USA og Kina vil fortsætte. Dette sker bl.a. i selve internettets udformning, hvor både Kinas *Great Firewall* og Ruslands *splinternet* er eksempler på landenes forsøg på at etablere et suverænt og statskontrolleret internet, isoleret fra vestlig indflydelse.[20] Skillelinjen mellem Øst og Vest trækkes således skarpere op i både den digitale og den analoge verden, hvor alle forsøger at skaffe sig avanceret teknologi uden at dele den med modparten.

Konsolideringen af en vestlig "teknosfære" vil hovedsageligt ske gennem EU, som ved præsentationen af EU's strategiske kompas i marts 2022 påpegede vigtigheden af at "øge den strategiske autonomi" og "mindske strategiske afhængigheder".[21] Fx annoncerede den amerikanske virksomhed Intel i marts 2022 en investering på 33 mia. dollars i mikrochips i Europa som følge af EU's *Chips Act*, der har til formål at "rebalancere den globale siliciumkapacitet og etablere en mere robust forsyningskæde".[22] For EU bliver den centrale udfordring at balancere den regionale og den nationale teknologiske autonomi – og sikre, at disse ikke bliver modstridende. Europas erfaring er, at regionalt samarbejde og teknologisk byrdedeling er svært i en sikkerhedspolitisk kontekst, da nationale sikkerhedsinteresser ofte kommer i vejen.

Implikationer for Danmark

Den internationale reaktion på Ruslands invasion af Ukraine har sat nye rammer for den militærteknologiske udvikling. Dette har implikationer for dansk teknologipolitik og økonomisk politik samt for forsvars- og sikkerhedspolitikken. Det følgende afsnit vil diskutere implikationerne for danske dual-use-teknologier (bevægelse 1), danske private virksomheders selvsanktionering (bevægelse 2) og et øget behov for dansk militærteknologisk autonomi (bevægelse 3).

Dual-use og dansk virksomhedsaktivisme

Restriktioner med hensyn til dual-use-teknologier, selvsanktionering og aktivisme er aktuelt for en række danske virksomheder. De har trukket sig helt eller delvist fra det russiske og belarusiske marked og givet støtte til Ukraine på forskellig vis.[23] Situationen har gjort Erhvervsstyrelsens kontor for eksportkontrol, finansielle sanktioner og handelspolitik, som er ansvarlig myndighed for at implementere de økonomiske sanktioner – herunder restriktionerne med hensyn til dual-use – til genstand for stor opmærksomhed. Fx blev der fundet komponenter fra virksomheden Danfoss i russiske pansrede mandskabsvogne, hvilket igangsatte en undersøgelse af virksomheden.[24] Det udvidede sanktionsregime rejser således spørgsmål om, hvorvidt danske myndigheder har tilstrækkelige ressourcer til at implementere og håndhæve sanktionerne, og hvordan sikkerhedspolitiske og erhvervspolitiske interesser balanceres i forvaltningen.

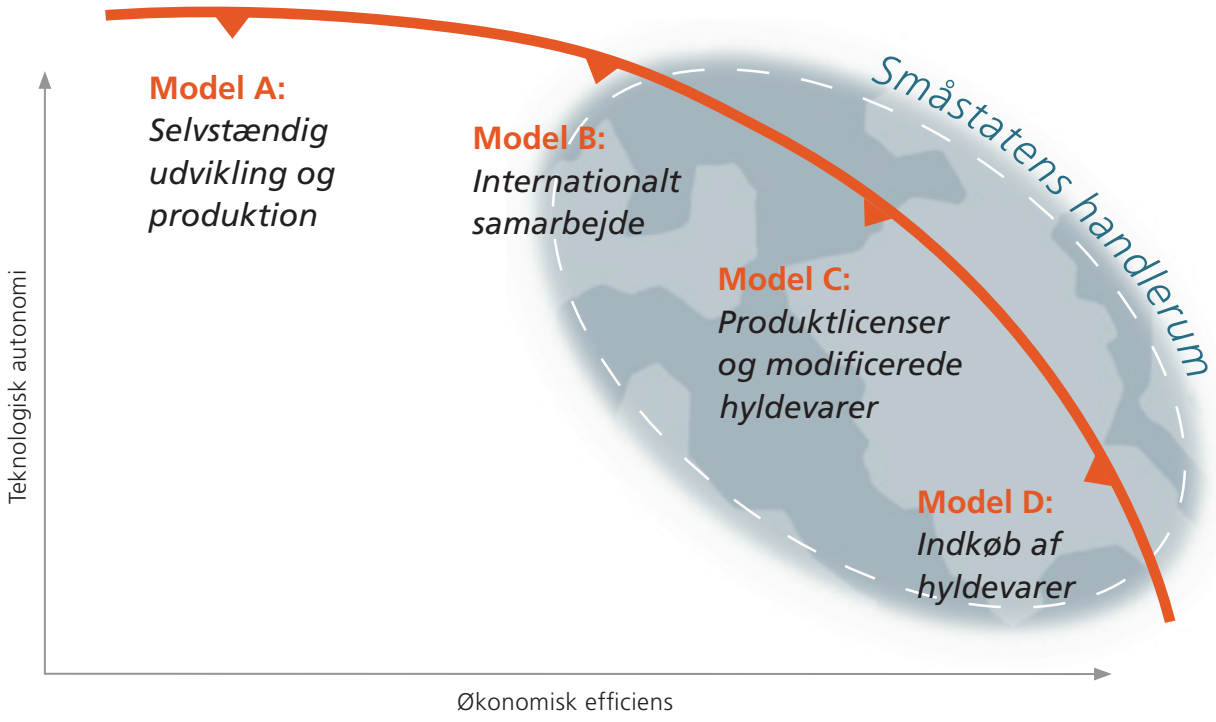
I takt med at civile og militære teknologier sammenflettes, må krydsfeltet mellem den økonomiske politik (herunder erhvervspolitikken) og sikkerhedspolitikken sættes under lup. Det kan derfor overvejes at styrke den forsvarspolitiske bevågenhed og tilsynet med administrationen af (militær)teknologiske og økonomiske sanktioner, herunder dual-use-området. Konkret vil dette kræve et tættere samarbejde mellem Erhvervsstyrelsen og henholdsvis Justitsministeriet og Forsvarsministeriets departement, der fører departementalt og politisk tilsyn. Samtidig kunne den parlamentariske kontrol og tilsynet med militærteknologier også styrkes ved at give Folketinget øget indsigt i kriterierne for import- og eksportkontrol samt mulighed for at påvirke disse.[25]

Militærteknologisk anskaffelse og autonomi

Danmarks afhængighed af internationale forsyningskæder har været i fokus, i forbindelse med at forsvaret har manglet ammunition, efter at den spanske leverandør Expal ophævede kontrakten.[26] Dette har sat gang i en debat om behovet for selvstændig kapacitet til forskning, udvikling og produktion af teknologier samt en sikring af forsyningskæderne bag den teknologiske udvikling. Et mål om teknologisk autonomi har ikke spillet den store rolle i dansk sikkerhedspolitik, men i de seneste år er begreber som "forsyningssikkerhed" og "forsvarsindustriel suverænitet" trådt tydeligere frem i forsvarspolitikken – og står også som et fast hensyn i den militære anskaffelsespolitik.[27] Som småstat er det vigtigt, at Danmark er opmærksom på *autonomi-efficiens-balancen* i forbindelse med anskaffelsen af nye militærteknologier.

Figur 8 viser relationen mellem teknologisk autonomi og økonomisk efficiens samt fire anskaffelsesmodeller relateret til ny militærteknologi (A-B-C-D). Figuren illustrerer, hvordan selvstændig udvikling og produktion af avanceret militærteknologi giver en høj grad af teknologisk autonomi, men også indebærer store økonomiske omkostninger. De fire anskaffelsesmodeller er placeret på en "bøjet" kurve, da yderpositionerne indebærer faldende marginalnytte. Man får således ikke den samme teknologiske autonomi for pengene, hvis man allerede har en høj grad af dette (som i model A). Hvor stormagter kan forfølge en kombination af alle fire modeller, beskriver det ovale område småstatens handlerum, som er afgrænset til hovedsageligt at omfatte model C og D. Dette skyldes, at en småstat ikke besidder de nødvendige økonomiske, administrative og menneskelige ressourcer til at være teknologisk selvforsynende eller indgå i ligeværdige samarbejder med stormagter. Efter mange års besparelser på forsvarsbudgettet og nedprioritering af militære forsknings- og udviklingskapaciteter har det danske forsvar begrænsede selvstændige kapaciteter til at styrke den militærteknologiske autonomi og beror sig på indkøbet af hyldevarer (OTS) eller modificerede hyldevarer (MOTS).[29] I forsvarsforliget 2018-2023 fik det militærteknologiske område et fornyet politisk fokus, og udvælgelsen af Danmark som vært for NATO's kvantecenter i april 2022 indikerer en politisk opmærksomhed på avancerede teknologiers betydning for forsvarspolitikken.

Ukrainekrigens konsekvenser for sikkerhedspolitikken, særligt på det teknologiske område, forstærker denne opmærksomhed. I takt med at stadig flere lande forfølger et mål om strategisk selvforsyning og samtidig opruster,



Figur 8: Fire modeller for anskaffelse af militærteknologi på autonomi-efficiens-kontinuummet [28]

risikerer adgangen til nye militærteknologier og nyt forsvarsmateriel at blive mere begrænset. Dette sker, sideløbende med at store dele af forsvarsindustrien er ramt af den nu forværrede forsyningskrise, hvor der er knaphed på råvarer og komponenter. I krydspresset mellem forsyningsknaphed og stigende efterspørgsel på forsvarsmateriel kan og bør Danmark genoverveje afhængigheder i forbindelse med de militære anskaffelser og mulighederne for at styrke den militærteknologiske autonomi.

Et kommende forsvarsforlig kan gentænke rammerne for forsvarets adgang til nye teknologier – og derigennem styrke Danmarks militærteknologiske autonomi. Som en småstat med begrænsede militære forsknings- og udviklingskapaciteter bør dette først og fremmest ske gennem øget samarbejde med private virksomheder fra både den civile verden og forsvarsindustrien samt internationalt engagement i NATO og EU. Konkret indebærer dette en fortsat implementering og videreudvikling af "Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri", der blev offentliggjort i september 2021.[30] Et fortsat fokus på "teknologiske prioritetsområder", hvor udviklingen af specialiseret teknologi eller kapaciteter – såkaldte nichekapaciteter – understøttes, kan give Danmark muligheder for internationalt samarbejde og adgang til nye eksportmarkeder.[31] Derudover kan danske myndigheder og beslutningstagere fokusere på at videreudvikle den militærteknologiske situationsforståelse – forstået som måden, hvorpå Danmark følger med i den globale militærteknologiske udvikling gennem internationale forskningsnetværk, teknologi-scouting-enheder og horizon-scanning-værktøjer.[32] Denne opgave er akut i lyset af den tilspidsede konfliktsituation med Rusland efter landets invasion af Ukraine.

Som Ukrainekrigen understreger, væves alle stater – også Danmark – ind i den igangværende internationale teknologikonkurrence. Det er er i denne sammenhæng vigtigt at være opmærksom på, at videreudviklingen af dansk militærteknologisk autonomi kræver tid og sker sideløbende med udviklingen i det bredere danske innovationssystem. Dette kræver langsigtede politiske beslutninger og en strategisk samtænkning af forsvarspolitikken, den civile og militære forsknings- og udviklingspolitik samt den militære anskaffelsespolitik. Samtidig kræver det, at der afsættes tilstrækkelig finansiering og sikres gode rammebetingelser for både militære og civile innovationsprojekter.

1 Stefanie Waldek, "SpaceX and USAID deliver 5,000 Starlink internet terminals to Ukraine", *Space.com*, 7. februar 2022, https://www.space.com/spacex-usaid-starlink-terminals-ukraine.

2 Henrik Breitenbauch og Tobias Liebetrau, "Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark", CMS Rapport, Center for Militære Studier, 2021, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/teknologikonkurrencen-og-dens-implikationer-for-danmark/.

3 Manuel Acosta et al., "Patents and Dual-use Technology: An Empirical Study of the World's Largest Defence Companies", *Defence and Peace Economics* 29, nr. 7 (2018): 821–839.

4 Arman Avadikyan and Patrick Cohender, "Between market forces and knowledge based motives: the governance of defence innovation in the UK", *Journal of Technology Transfer* 34, nr. 5 (2009): 490–504.

5 Simona R. Soare og Fabrice Pothier, "Leading edge: key drivers of defence innovation and the future of operational advantage", IISS Research Paper, International Institute for Strategic Studies, 11. november 2021, https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/11/key-drivers-of-defence--innovation-and-the-future--of-operational-advantage.

6 Ron Matthews, "Smart Management of Smart Weapons", i Ugurhan Berkok, red., *Studies in Defence Procurement*, (Kingston: Queen's School of Policy Studies, 2006).

7 Se fx Terry Rydz, "Why has Russia's emerging tech had so little impact on its invasion of Ukraine?", *C4ISRNET*, 11. marts 2022, https://www.c4isrnet.com/opinion/2022/03/11/why-has-russias-emerging-tech-had-so-little-impact-on-its-invasion-of-ukraine/.

8 Mark Pomerlau, "Russia's lack of electronic warfare in Ukraine puzzling to experts", *Fedscoop*, 8. marts 2022, https://www.fedscoop.com/russias-lack-of-electronic-warfare-in-ukraine-puzzling-to-experts/; Sam Cranny-Evans og Dr. Thomas Withington, "Russian Comms in Ukraine: A World of Hertz", RUSI, 9. marts, https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russian-comms-ukraine-world-hertz; Elizabeth Gibney, "Where is Russia's cyberwar?", *Nature*, 17. marts 2022, https://www.nature.com/articles/d41586-022-00753-9. Det er værd at notere, at Ukraines brug af droner har været effektiv, jf. Scott Sweetow, "Of roadside bombs and drones: Putin's looming insurgency problem", *War On The Rocks*, 8. april 2022, https://warontherocks.com/2022/04/of-roadside-bombs-and-drones-putins-looming-insurgency-problem/.

9 Valery Gerasimov, "The Value of Science Is in the Foresight", *Military Review*, januar-februar 2016, https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview_20160228_art008.pdf.

10 Samuel Bendett et al., "Advanced military technology in Russia – Capabilities and implications", Chatham House, 2021, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-09/2021-09-23-advanced-military-technology-in-russia-bendett-et-al.pdf.

11 Katarzyna Zysk, "Defence innovation and the 4th industrial revolution in Russia", *Journal of Strategic Studies* 44, nr. 4 (2021): 543–571.

12 Joseph Trevithick, "Here's The Six Super Weapons Putin Unveiled During Fiery Address", *The Drive*, 1. marts 2018, https://www.thedrive.com/the-war-zone/18906/heres-the-six-super-weapons-putin-unveiled-duringfiery-address.

13 European Council, "Russia's military aggression against Ukraine: EU imposes sanctions against President Putin and Foreign Minister Lavrov and adopts wide ranging individual and economic sanctions", 25. februar 2022, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/.

14 European Commission, "Statement by President von der Leyen at the joint press conference with NATO Secretary-General Stoltenberg and President Michel", 24. februar 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1332.

15 Cate Metz og Adam Satariano, "Russian Tech Industry Faces 'Brain Drain' as Workers Flee", *New York Times*, 13. april 2022, https://www.nytimes.com/2022/04/13/technology/russia-tech-workers.html.

16 Jessica Brandt, "Will Russia Chase Out Big Tech?", *Foreign Policy*, 15. marts 2022, https://foreignpolicy.com/2022/03/15/russia-ukraine-war-facebook-meta-twitter-youtube-block-censorship/.

17 Tom Burt, "Disrupting cyberattacks targeting Ukraine", Microsoft, 7. april 2022, https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2022/04/07/cyberattacks-ukraine-strontium-russia/.

18 Tom Simonite og Gian M. Volpicelli, "Ukraine's Digital Ministry Is a Formidable War Machine", *Wired*, 17. marts 2022, https://www.wired.co.uk/article/ukraine-digital-ministry-war.

19 Molly M. Melin, "CEOS Beware: "Feel-Good" Isolation Of Russia Might Make Things Worse", *War On The Rocks*, 11. april 2022, https://warontherocks.com/2022/04/ceos-beware-feel-good-isolation-of-russia-might-make-things-worse/.

20 Chris Stokel-Walker, "Russia Inches Toward Its Splinternet Dream", *Wired*, 1. april 2022, https://www.wired.com/story/russia-splinternet-censorship/.

21 "A Strategic Compass for the EU", European Union External Action Service, 21. marts 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-eu-0_en.

22 Luca Bertuzzi, "US chip manufacturer Intel announces €33bn investment in Europe", *EURACTIV*, 15. marts 2022, https://www.euractiv.com/section/digital/news/us-chip-manufacturer-intel-announces-e33bn-investment-in-europe/.

23 Emil S. Ingvorsen, "Her er 20 af de største danske virksomheder med base i Rusland – og hvad de har gjort efter invasionen", *DR*, 15. marts 2022, https://www.dr.dk/nyheder/penge/her-er-19-af-de-stoerste-danske-virksomheder-med-base-i-rusland-og-hvad-de-har-gjort.

24 Den specifikke komponent var en magnetventil, der anvendes til aircondition- og kølesystemer, og som Danfoss har flere af i sit sortiment. Se Casper Schrøder, Jakob Schor og Emil Søndergård Ingvorsen, "Ukraine: 'Vi har fundet teknik fra Danfoss i russisk militærkøretøj'", *DR*, 30. marts 2022, https://www.dr.dk/nyheder/penge/ukraine-vi-har-fundet-teknik-fra-danfoss-i-russisk-millitaerkoeretoej.

25 Denne anbefaling er inspireret af Johannes Lang, Adam Moe Fejerskov og Sarah Seddig, "Vi mangler demokratisk kontrol over dansk forsvarsteknologi", DIIS Policy Brief, Dansk Institut for Internationale Studier, 9. december 2021, https://www.diis.dk/publikationer/mangler-demokratisk-kontrol-dansk-forsvarsteknologi.

26 Anne Baungaard, "Forsvaret mangler ammunition: 'Den nuværende situation viser jo, hvor alvorligt det er'", *Berlingske*, 21. marts, https://www.berlingske.dk/samfund/forsvaret-mangler-ammunition-den-nuvaerende-situation-viser-jo-hvor.

27 "FoU Spørgsmål nr. 148", Forsvarsministeriet, 29. september 2020, https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/fou/spm/148/svar/1693374/2252183/index.htm.

28 Figuren er udarbejdet på baggrund af følgende kilder: Srdjan Vucetic og Atsushi Tago, "Why Buy American? The International Politics of Fighter Jet Transfers", *Canadian Journal of Political Science* 48, nr. 1 (2015): 101–124; Henrik Breitenbauch og Jens Vesterlund Mathiesen, "Militærteknologisk situationsforståelse – en ny strategisk udfordring i dansk forsvarspolitik", CMS Rapport, Center for Militære Studier, 2021, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/militaerteknologisk-situationsforstaaelse/.

29 Breitenbauch og Mathiesen, "Militærteknologisk situationsforståelse".

30 Forsvarsministeriet, "Initiativkatalog: Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri", september 2021, https://www.fmi.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2021/-regeringens-strategi-for-dansk-forsvarsindustri-handlingsplan-dk-.pdf.

31 Brugen af politisk definerede "teknologiske prioritetsområder" giver mulighed for anvendelsen af artikel 346 i EU-lovgivningen, som åbner for, at de almindelige regler for EU's indre marked kan tilsidesættes, hvilket tillader brugen af modkøbsordninger og anden dansk industristøtte.

32 Læs uddybede anbefalinger i Breitenbauch og Mathiesen, "Militærteknologisk situationsforståelse", 74–78.

13

Samfundssikkerhed i Danmark

Håndteringen af komplekse udfordringer efter Ukrainekrigen

Alexander Høgsberg Tetzlaff

Med Ruslands invasion af Ukraine vågnede Europa op til en ny sikkerhedspolitisk situation. Krigen har forandret måden, hvorpå Danmark må tænke forsvar og sikkerhed i fremtiden. Men hvilken betydning får krigen i Ukraine for sikkerheden i det danske samfund og for de politiske initiativer, som skal sikre Danmark mod den række af udfordringer, der ligger under tærsklen for krig?

Disse spørgsmål om krigens konsekvenser for dansk sikkerhed skal forstås i en bredere kontekst. Verden er i dag globaliseret med tætte forbindelser på tværs af grænser og dyb gensidig afhængighed i forhold til bl.a. handel og produktion. Sammenvævningen medfører imidlertid også, at stater kan udnytte de sårbarheder, som afhængigheden skaber, fx ved at true med eksportstop for vigtige råvarer eller energi. Krigen i Ukraine har netop påvirket energiforsyningen i Europa og risikerer at forårsage fødevarekriser i andre dele af verden.[1]

Samtidig giver ny teknologi muligheder for at påvirke og skade andre stater, fx ved brug af cyberangreb eller desinformationskampagner på sociale medier. Når truslerne ændrer karakter og bliver hybride – det vil sige komplekse trusler i spændingsfeltet mellem det civile og det militære – skal håndteringen af disse trusler også tilpasses. Det kræver ikke bare en gentænkning af de militære kapaciteter, men også en udvidet forståelse af hele samfundets evne til at være modstandsdygtigt over for hybride trusler.[2] Denne robusthedsdagsorden er afgørende i det nuværende sikkerhedspolitiske miljø. Dagsordenen vil med sandsynlighed både præge Vestens samlede sikkerhedspolitik og afskrækkelsesprofil over for Rusland og det danske forsvar specifikt.

Krigen i Ukraine har ikke ændret fundamentalt ved Ruslands måde at føre hybrid krig på. Ikke desto mindre har krigen været en katalysator for diskussioner om samfundsmæssig robusthed i Danmark og om beskyttelsen mod udefrakommende trusler fra andre stater (aktørtrusler). Eksempelvis er debatten om beredskab blevet aktualiseret. Det ses bl.a. i forbindelse med spørgsmålet om, hvor mange beskyttelsesrum Danmark har brug for.[3] Her kan begrebet *samfundssikkerhed* udgøre en nyttig ramme, som kan være med til at anskueliggøre de problemstillinger og udfordringer, som Danmark og dets allierede står over for.

Samfundssikkerhed handler om at skabe et hensigtsmæssigt *mindset* både hos myndighederne og i befolkningen generelt. Grundtanken er, at det er væsentligt at forstå, hvordan nye midler i fremmede staters udenrigs- og sikkerhedspolitiske værktøjskasse kan skade samfundet, og hvilke forholdsregler der derfor bør tages, herunder hvordan håndteringen af hybride trusler bedst organiseres.[4] Samfundssikkerhed kan ses som modgiften mod udefrakommende trusler fra aktører, som bevidst søger at svække samfund som det danske.

I dette kapitel beskrives først den særlige trussel, som Rusland gennem det seneste årti gradvist har vist sig at udgøre for Danmarks hjemlige sikkerhed. Derefter diskuteres begrebet samfundssikkerhed i et fælles nordisk perspektiv, fordi Danmark hidtil har valgt en anden tilgang til beredskab og sikkerhed end Norge og Sverige – og derfor kan overveje at lade sig inspirere. Slutteligt opstilles en række dilemmaer og særlige prioriteringsudfordringer, som danske beslutningstagere bør være særligt opmærksomme på, når de tilrettelægger strategier for et sikkert og robust dansk samfund i en fremtid præget af grænseoverskridende konflikter og kraftigt øget stormagtskonkurrence.

Den komplekse og hybride russiske udfordring

Rusland og Vesten befinder sig i en langvarig konflikt om modsatrettede værdisæt og styreformer.[5] Det russiske styre er samtidig utilfreds med den sikkerhedspolitiske arkitektur, som blev opbygget af Vesten efter Den Kolde Krigs afslutning og Sovjetunionens fald, ikke mindst i form af NATO's udvidelser mod øst. Konflikten er kompleks, fordi den blander forskelligartede midler og – på trods af krigen i Ukraine – primært foregår under tærsklen for krig.

Den nye periode med stormagtskonkurrence mellem øst og vest er ikke en simpel tilbagevenden til Den Kolde Krig. Teknologi og globalisering har fundamentalt ændret rammerne for, hvordan konflikter kan udspille sig – og hvilke muligheder stater har, hvis de vil svække rivaler og fjender. Samfundet er blevet langt mere afhængigt af højteknologi og derfor mere sårbart over for fx cyberangreb, der kan sætte hele sektorer ud af spil og medføre store økonomiske tab. Rusland forsøger at udnytte de vestlige samfunds åbenhed samt de centrale principper, der ligger til grund for denne åbenhed: ytringsfriheden, mangfoldigheden og de demokratiske værdier i det hele taget. Her er desinformation, påvirkningskampagner og cyberangreb virkningsfulde elementer. Det må forventes, at Rusland i fremtiden bliver endnu mere aggressiv inden for cyberdomænet og i den digitale sfære. Dertil kommer den voksende be-

tydning af forsyningssikkerheden i forhold til de globale produktions- og transportkæder. Problematikkerne blev allerede tydelige med COVID-19-pandemien, og Rusland har senest vist, at adgang til råstoffer bevidst udnyttes til at øve økonomisk indflydelse på andre stater.[6]

Krigen i Ukraine har bekræftet Vestens værste anelser om Ruslands ønske om at påvirke den politiske udvikling i Europa – og ikke mindst om de midler, det russiske styre er villigt til at anvende. Krigen har dog ikke ændret fundamentalt ved den russiske trussel mod Danmark. Det er ikke sandsynligt, at Rusland ønsker en direkte militær konfrontation med Vesten og NATO, da det militære styrkeforhold med USA i ryggen er til Vestens fordel. Rusland benytter sig i stedet bl.a. af hybrid krigsførelse, som omfatter alt lige fra konventionelle kapaciteter over cyberangreb til strategisk brug af kriminalitet.[7] Samtidig anvender Rusland 'subversive metoder', som ligger under tærsklen for krig, men over tærsklen for diplomati, og som kan være effektive og billige midler for stater til at nå deres mål. Subversion forstås bedst som en stats bevidste forsøg på at destabilisere og underminere andre stater for at opnå politiske fordele.[8] Begge elementer er centrale i russisk strategisk tænkning – bl.a. i den såkaldte "Gerasimov-doktrin" med dens anvisninger om *whole-of-government*-krigsførelse, der udvider kampppladsen til at omfatte alle dimensioner, både civile og militære.[9]

Rusland søger ved hjælp af disse metoder at destabilisere de vestlige samfund og skabe splittelse og utilfredshed med institutioner og myndigheder. Et velkendt eksempel er Ruslands forsøg på at påvirke det amerikanske præsidentvalg.[10] I Danmark er bekymringen ligeledes, at Rusland søger at gøre skade på demokrati og sammenhængskraft, fx via desinformationskampagner, der fjerner tiltro til valgprocesser eller udvider eksisterende politiske kløfter.[11] Forud for valgkampen til folketingsvalget i 2019 fremlagde den daværende regering derfor en handleplan mod udenlandsk påvirkning af danske valg og af demokratiet.[12] Efterfølgende blev der ikke umiddelbart konstateret russiske forsøg på påvirkning. Om handleplanen spillede en præventiv rolle i den forbindelse, vides ikke. Alligevel er det ikke uden grund, at myndighederne er bekymrede for russisk hybrid krigsførelse. Rusland stod angiveligt bag store cyberangreb på Ukraines infrastruktur i 2016, og "NotPetya"-cyberangrebet i 2017 (der begyndte som et cyberangreb mod Ukraine) fik globale konsekvenser og forårsagede stor økonomisk skade for mange vestlige virksomheder, herunder især danske A.P. Møller – Mærsk.[13]

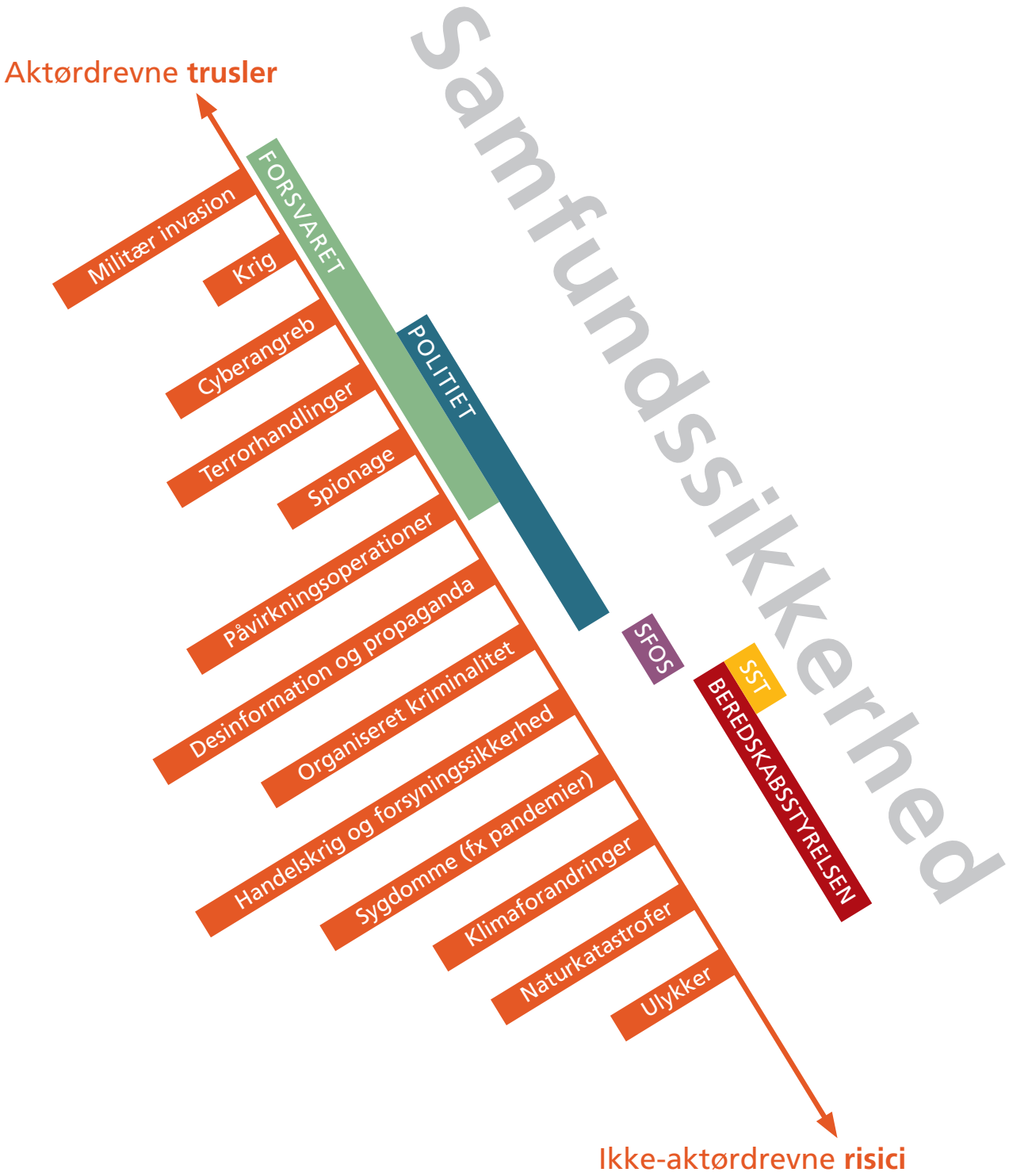
Danmark har også set eksempler på desinformation, fx den falske historie om danske dyrebordeller.[14] Ifølge vestlige myndigheder forsøger det russiske styre samtidig at afskrække afhoppere og modstandere ved at intimidere og likvidere russiske statsborgere i udlandet.[15] Disse eksempler viser, at Ruslands nye strategier og metoder er grænseløse, og den hjemlige arena (det vil sige dansk territorium) er nu igen – efter mange års fravær – genstand for klassiske sikkerhedspolitiske logikker, som kræver en defensiv civil og militær tankegang.

Når det kommer til samfundssikkerhed, bør Danmark således være i stand til at håndtere det fulde spektrum af trusler og risici, lige fra en decideret krig (sammen med allierede), til trusler om krig, terror, cyberangreb, økonomisk spionage, påvirkningskampagner, spredning af desinformation og propaganda, handels- eller forsyningsblokader, underminering af politiske og økonomiske processer mv. Alt dette kan ikke løses af det danske forsvar eller beredskab alene – samfundssikkerhed handler netop om at aktivere alle dele af samfundet. Figur 9 viser et udsnit af trussels- og risikotyper og ansvarlige danske myndigheder. Da truslerne og risiciene er vidtspændende, kræves en tilsvarende holistisk tilgang, hvor man kan tænke og handle effektivt og fleksibelt på tværs af organisationer og undgå "silotænkning". Samfundssikkerhed bliver dermed rammen for at imødegå den bredspektrede russiske udfordring. Derfor udfoldes begrebet yderligere i næste afsnit.

Komparativ analyse af samfundssikkerhed i Danmark, Norge og Sverige[16]

Efter Den Kolde Krigs afslutning valgte de skandinaviske lande forskellige tilgange til national sikkerhed – på trods af en relativt ensartet sikkerhedspolitisk situation i Norden. I Danmark førte fraværet af militære trusler til en adskillelse af beredskabspolitik og sikkerhedspolitik. Norge og Sverige fulgte i højere grad en helhedsorienteret tilgang til national sikkerhed bygget op omkring begrebet samfundssikkerhed.[17]

Idéen om samfundssikkerhed udsprang af forskningsmiljøet i Norge og Sverige i 1990'erne og blev efterfølgende overtaget på politisk niveau i begge lande.[18] I Norge oprettede man i 2003 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Norge er samtidig det af



SFOS: Styrelsen for Forsyningssikkerhed

SST: Sundhedsstyrelsen

Figur 9: Samfundssikkerhed i Danmark – trusler, risici og ansvarlige myndigheder

de tre lande, som har defineret og implementeret begrebet tydeligst i landets love og bekendtgørelser. I Sverige oprettede man i 2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) – en sammenlægning af flere myndigheder – efter tsunamikatastrofen i Sydøstasien, hvor mange svenske statsborgere mistede livet.[19] I begge lande er disse selvstændige myndigheder underlagt landenes justitsministerier, hvorunder politiet også hører. Organiseringen viser en centralisering af ansvaret for at varetage samfundssikkerheden, hvilket giver mulighed for en højere grad af politisk styring.

Det holistiske syn på trusselsbilledet i Norge og Sverige ses endvidere ved, at begge landes styrelser opererer med to typer af udfordringer: aktørdrevne og ikke-aktørdrevne (se også figur 9). Aktørerne er typisk stater, som ofte forfølger modsatrettede interesser, og de udgør typisk *trusler* for andre stater. Truslerne kan håndteres ud fra en sikkerhedspolitisk logik. Ikke-aktørdrevne udfordringer er *risici* som fx klimaforandringer, pandemier og katastrofer, der håndteres ud fra en beredskabslogik. Begrebet 'samfundssikkerhed' tilbyder her en ramme, der kan gøre det nemmere at koordinere på tværs af alle typer sikkerhedsmæssige udfordringer. Det hænger sammen med den erkendelse, at udfordringerne ikke længere kan opdeles ud fra de typiske opgaver, som henholdsvis beredskabsstyrelsen og forsvaret normalt håndterer – fx oversvømmelser, ulykker og katastrofer for førstnævnte og suverænitetshåndhævelse og konfliktforebyggelse for sidstnævnte. Samtænkning giver derimod et organisatorisk grundlag for at imødegå angreb og hændelser, som ligger mellem krigshandlinger og naturkatastrofer – og dermed håndtere hele spektret af trusler og risici.

Danmark har valgt en anden vej end Norge og Sverige. Dette kan skyldes en anden administrativ tradition, som i højere grad tilgodeser decentralisering. Samfundssikkerhed har derfor ikke defineret hverken tænkningen eller organiseringen af det danske beredskab og Danmarks nationale sikkerhed. Den danske pendant til DSB i Norge og MSB i Sverige er Beredskabsstyrelsen (BRS), som udelukkende tager sig af naturkatastrofer og ulykker. BRS er placeret under Forsvarsministeriet, hvilket i princippet kan give oplagte synergimuligheder med hensyn til samarbejde med Forsvaret, men BRS er samtidig adskilt fra Justitsministeriet, hvor Rigspolitiet – den øverste myndighed inden for krisestyringen i Danmark – er placeret. Det betyder, at der ikke er nogen myndighed, som samlet imødegår det brede trusselsspektrum mod Danmark.

Danmarks kriseberedskab udgøres i stedet af flere forskellige aktører. Det gælder dels 28 kommunale redningsberedskaber, som yder en indsats mod skader på personer, ejendom og miljø i forbindelse med pludseligt opståede hændelser, ulykker og katastrofer.[20] Derudover er der det statslige redningsberedskab via BRS, som er organiseret i seks regionale beredskabscentre.[21] BRS råder over en række operative kapaciteter, som kan rekvireres af det kommunale redningsberedskab til løsning af forskellige indsatsopgaver, hvis det kommunale redningsberedskab vurderer, at der er behov for assistance.

Når der opstår en krise i Danmark, bliver krisestyringssystemet aktiveret (se figur 10).[22] Det består organisatorisk af to udvalg på politisk-strategisk niveau samt af Den Nationale Operative Stab (NOST), som varetager det praktiske samarbejde under en krise og ledes af Rigspolitiet. Under NOST er der for hver af Danmarks 12 politikredse etableret en lokal beredskabsstab, som varetager koordination og samarbejde i forbindelse med ekstraordinære hændelser. Her er både det kommunale beredskab og BRS' lokale beredskabscenter faste medlemmer.

Krisestyringssystemet er bygget op om en række principper for, hvordan man skal arbejde. Et af de bærende principper er sektoransvarsprincippet, som i denne sammenhæng grundlæggende betyder, at den myndighed, som til daglig har ansvaret for et område, bevarer ansvaret for håndteringen under en krise.

Under coronapandemien blev krisestyringssystemet aktiveret. Her ville ansvaret for pandemien ifølge sektoransvarsprincippet tilfalde Sundhedsstyrelsen. Men det politiske niveau med regeringen i spidsen indså, at pandemien krævede en særlig COVID-19-organisering, og man oprettede derfor en såkaldt "AC-gruppe" bestående af afdelingschefer i departementerne til at sikre koordinering på tværs og stringent kommunikation. Derudover oprettede man en særlig støttestab til NOST'en for at håndtere afledte problemer ved krisen.[23] Pandemien viste et behov for at justere kriseorganiseringen og skabte dermed debat om graden af centralisering i krisehåndteringen såvel som sektoransvarsprincippet.[24] I Norge fandt man derimod ikke behov for en omorganisering for at håndtere pandemien, da den eksisterende organisering opfyldte behovene.

Sammenfattende har Norge og Sverige i højere grad

Figur 10: Krisestyringssystemet i Danmark

centraliseret håndteringen af de samlede trusler og risici mod landene med oprettelsen af særskilte styrelser bygget op om samfundssikkerhed. Danmark har derimod en højere grad af decentralisering opbygget om sektoransvarsprincippet. Nedenfor diskuteres de særlige dilemmaer og prioriteringsudfordringer, som samfundssikkerhedsdagordenen medfører for danske beslutningstagere og for det danske samfund i det hele taget.

Danske udfordringer og prioriteringer

Den forandrede sikkerhedspolitiske situation, først med den russiske annektering af Krim i 2014 og nu med Ruslands krig i Ukraine, indebærer, at Rusland og Vesten befinder sig i en mangesidet konflikttilstand. I denne konflikt anvender Rusland aktivt hybride metoder og midler. Især i en situation, hvor Ruslands militære underlegenhed fremstår stadig tydeligere, er et forstærket russisk fokus på denne type midler forventeligt.

Med inspiration fra Norden kan samfundssikkerhed tilbyde en begrebslig ramme om en mere tværgående håndtering af disse konfliktskabende aktiviteter. Det kan være tillokkende for beslutningstagerne at indføre markante og vidtgående forandringer af samfundet af frygt for eksterne trusler – eller at kopiere sikkerhedsmodeller direkte fra andre lande. Man skal dog være opmærksom på, at beslutningsprocessen afstedkommer en række overvejelser og afvejninger. Samfundssikkerhed er én blandt flere tilgange til national sikkerhed og bør ikke nødvendigvis kopieres direkte. Alligevel kan den fungere som inspiration for mulige organisatoriske og strategiske forandringer i relation til Danmarks samlede nationale sikkerhed. I det følgende udfoldes fire relevante temaer i denne sammenhæng: forholdet mellem borgerens individuelle ansvar og statens ansvar, forberedelsesgraden i beredskabet, de ansvarlige myndigheders organisering (centralisering eller decentralisering) samt det særlige risikopotentiale, som Ukrainekrigen udgør for Danmark.

I spørgsmålet om henholdsvis det individuelle og det samfundsmæssige ansvar i forbindelse med samfundssikkerhed kan man se mod Sverige. I 2018 rundsendte landet en folder til samtlige svenske husstande om, hvad man burde gøre i tilfælde af krise eller krig.[25] Folderen opfordrer den enkelte borger til selv at oprette et hjemmeberedskab med bl.a. ekstra fødevarer, alternative varmekilder osv. Det kan give samfundet ekstra robusthed, at borgerne selv påtager sig et individuelt ansvar for deres sikkerhed.

Spørgsmålet er, om Danmark bør lade sig inspirere til lignende initiativer. Her spiller Danmarks allianceforhold og mindre geografiske udstrækning og strategiske beliggenhed en rolle. Som medlem af NATO kan Danmark tillade sig at være afhængig af andre landes militære styrker, og risikoen for deciderede angreb er begrænset. Derudover er befolkningstætheden langt større i Danmark end i de andre skandinaviske lande, og borgerne vil i en krise ikke være lige så isolerede som i afsidesliggende småsamfund i Sverige og Norge. Dertil kommer, at mentaliteten i Danmark er en anden end i Sverige, og frygten for krig har altid fyldt mindre end i de nordiske nabolande. Det kan være en del af forklaringen på, at Beredskabsstyrelsen i Danmark ikke hidtil har sendt foldere ud – og heller ikke har planer om det.[26] Det er desuden tvivlsomt, om lignende tiltag vil have en gavnlig effekt i Danmark. Truslernes hybride og højteknologiske karakter, samt samfundets komplekse og lige så højteknologiske opbygning, kan medføre, at den enkelte borger i mindre grad bliver en vigtig aktør i fremtidens krisehåndtering, fordi kriserne kun kan håndteres kollektivt. Det kan betyde, at myndighederne derfor må påtage sig en større rolle. Den enkelte borger kan hverken forhindre eller imødegå et cyberangreb rettet mod kritisk infrastruktur som fx elforsyningen. Det vil derimod være en opgave for Center for Cybersikkerhed eller andre større offentlige eller private aktører. Et sådant angreb løses måske bedst ved at sikre, at fx Energistyrelsen har værktøjer og ressourcer til at omdirigere elforsyningen via andre ruter til forbrugerne og dermed øge robustheden i forsyningskæden, snarere end at hver borger skal have en nødgenerator klar i tilfælde af strømnedbrud.

Truslernes ændrede karakter gør til gengæld, at det kan blive mere aktuelt med en øget sikkerhedsbevidsthed og risikoforståelse i myndigheder, der ikke før har været vant til at håndtere aktørtrusler. Coronakrisen viste, at krisehåndtering i høj grad handler om koordination og kommunikation. Statsadministrationen skal have stærke kommando- og kontrolstrukturer, og de skal kommunikere regelmæssigt til befolkningen. Hvis myndighederne tøver med hensyn til at adressere konkrete konfliktspørgsmål – fx over for Rusland – i deres kommunikation til befolkningen, kan det give frit spil for desinformation, konspirationsteorier og fjendtlig påvirkning. En velovervejet medie- og informationsstrategi, der på den ene side sikrer information af borgerne, men på den anden side ikke bidrager til uro, er derfor afgørende. Borgerne spiller desuden en vigtig rolle som ansatte i myndigheder, virksomheder og organisationer – og dermed som en del af en sårbar infrastruktur, som skal beskyttes. Her er en vis form for agtpågivenhed blandt medarbejderne ikke blot fornuftig, men decideret nødvendig.

Det andet opmærksomhedspunkt relaterer sig til graden af forberedelse: Er det tilstrækkeligt, at alle myndigheder blot skal udarbejde beredskabsplaner i tilfælde af krise? I dag har Beredskabsstyrelsen ansvaret for at rådgive myndigheder, men har ingen sanktionsmuligheder over for myndigheder, som ikke lever op til kravene. Ud over kravet om skrivebordsplaner om beredskab er det ligeledes relevant at overveje, hvordan planerne testes i praksis. Fokus kan med fordel rettes mod, hvordan man opretholder og øver et samlet beredskab mod et bredt trusselsspektrum. Beredskabsstyrelsen gennemfører hvert andet år en kriseøvelse, der træner centrale aktørers evne til at opretholde og videreføre samfundsvigtige funktioner under en krise.[27] Sådanne øvelser kan udvides til aktører på andre niveauer og med en større inddragelse af politiske beslutningstagere på de højeste niveauer i samfundet. Samfundssikkerhed handler ikke kun om at have et beredskab til at håndtere katastrofer eller modstå cyberangreb, før eller når de opstår, men også om at komme hurtigt tilbage til normal drift igen og dermed reducere risikoen for følgeskadevirkninger. Her er et veltrænet og rutinegjort beredskab vigtigt.

Det tredje opmærksomhedspunkt, som bør fylde i debatten om dansk samfundssikkerhed, vedrører organisering og samarbejde på tværs af myndigheder. Dette gælder fx BRS' relation til kommunale beredskaber og private aktører eller samarbejdet mellem Center for Cybersikkerhed (som er underlagt Forsvarets Efterretningstjeneste) og Politiets Efterretningstjeneste, der varetager ansvaret for national sikkerhed inden for Danmarks grænser. Ifølge sektoransvarsprincippet placeres ansvaret for håndtering af en kriseopgave typisk hos én myndighed, men når truslen er hybrid og rammer mange myndigheder, bliver det mere problematisk at placere ansvaret ét sted. Diskussionen om graden og udmøntningen af sektoransvarsprincippet mellem myndigheder er allerede i gang i forlængelse af coronapandemien – og den kan med fordel kobles til samfundssikkerhedsspørgsmålet.[28]

Afslutningsvis medfører krigen i Ukraine særlige ud-

fordringer, som man bør være opmærksom på. Krigen kan blive en multiplikatorfaktor for eksisterende konflikter. For nuværende har truslen om storkrig i Europa givet sammenhold, både politisk og bredt i befolkningen. Når krigen normaliseres, vil uenighederne dog dukke op til overfladen, ligesom det gradvist skete under coronapandemien. Mængden af ukrainske flygtninge i Danmark udgør fx et konfliktpotentiale. Nogle eksperter påpeger i denne sammenhæng, at "våbenliggørelsen af flygtninge" *(the weaponization of refugees)* er blevet et magtmiddel blandt autokratier for at presse EU og Vesten – og et middel, der kan anvendes til at undermine-re sammenhængskraften i de vestlige samfund.[29] I en tid præget af uforudsigelige trusler og store omvæltninger er opmærksomhed på sådanne tendenser og udfordringer en vigtig del af strategisk forudseenhed – og i sidste ende af dansk samfundssikkerhed.

1 Frederik Engholm, "Krigen i Ukraine kan ramme Europa ligesom oliekrisen", *Finans.dk,* 14. marts 2022, https://finans.dk/debat/ECE13809231/krigen-i-ukraine-kan-ramme-europa-ligesom-oliekrisen/?ctxref=ext; "How Ukraine war is making the Arab region's food security crisis worse", *Arab News,* 3. april 2022, https://www.arabnews.com/node/2056081/world.

2 Se også Lars Cramer-Larsen og Jacob V. Hansen, "Danmark skal optimere sine handlemuligheder på hybridkrigens slørede slagmark", DIIS Policy Brief, Dansk Institut for Internationale Studier, 4. januar 2021, https://www.diis.dk/publikationer/danmark-optimere-handlemuligheder-paa-hybridkrigens-sloerede-slagmark.

3 "V og K vil have optælling af beskyttelsesrum i Danmark", *Politiken*, 5. marts 2022, https://politiken.dk/indland/art8654047/V-og-K-vil-have-opt%C3%A6lling-af-beskyttelsesrum-i-Danmark.

4 Henrik Breitenbauch og Alexander Tetzlaff, "Samfundssikkerhed i Danmark", CMS Rapport, forventes udgivet i sommeren 2022. Samfundssikkerhed kommer af begrebet "societal security" og er siden årtusindeskiftet blevet mere fremtrædende i andre nordiske lande.

5 Henrik Breitenbauch et al., "Orden og afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", CMS Rapport, Center for Militære Studier, juni 2017, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/orden-og-afskraekkelse/.

6 Regeringen oprettede i kølvandet på coronapandemien en ny styrelse for forsyningssikkerhed, som har til opgave at sikre Danmark de rette mængder af kritiske forsyningsgenstande. Se Statsministeriet, "Pressemøde den 15. august 2020", https://www.stm.dk/presse/pressemoedearkiv/pressemoede-den-15-august-2020/.

7 Frank Hoffman, "Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars", Potomac Institute for Policy Studies, 2007; Lawrence Freedman, "Ukraine and the Art of Limited War", *Survival* 56, nr. 6 (2014-2015): 7–38; Mason Clark, "Russian Hybrid Warfare", Institute for the Study of War, 2020, https://www.understandingwar.org/report/russian-hybrid-warfare.

8 Henrik Breitenbauch og Niels Byrjalsen, "Subversion, Statecraft and Liberal Democracy", *Survival* 61, nr. 4 (2019): 31–41.

9 Molly K. McKew, "The Gerasimov Doctrine", *Politico Magazine*, september/oktober 2017, https://www.politico.com/magazine/story/2017/09/05/gerasimov-doctrine-russia-foreign-policy-215538/. For diskussionen om "Gerasimov-doktrinens" status som doktrin, se fx Roger N. McDermott, "Does Russia have a Gerasimov Doctrine?", *Parameters* 46, nr. 1 (2016).

10 Adam Goldman et al., "Lawmakers Are Warned That Russia Is Meddling to Re-elect Trump", *New York Times*, 14. september 2021, https://www.nytimes.com/2020/02/20/us/politics/russian-interference-trump-democrats.html.

11 Center for Cybersikkerhed, "The threat of cyber espionage against Danish research and universities", september 2021, https://www.cfcs.dk/globalassets/cfcs/dokumenter/trusselsvurderinger/en/cyber-espionage-against-danish-research-and-universities.pdf.

12 Justitsministeriet, "Styrket værn mod udenlandsk påvirkning af danske valg og demokratiet", 7. september 2018, https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/styrket-vaern-mod-udenlandsk-paavirkning-af-danske-valg-og-demokratiet/.

13 Natalia Zimets, "Ukraine hit by 6,500 hack attacks, sees Russian 'cyberwar'", *Reuters*, 29. december 2016, https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-cyber-idUSKBN14I1QC; "Ekspert: Hackerangreb lugtede fra starten af Rusland", *Berlingske*, 15. februar 2018, https://www.berlingske.dk/virksomheder/ekspert-hackerangreb-lugtede-fra-starten-af-rusland; Jeppe Teglskov Jacobsen og Tobias Liebetrau, "Hvorfor udeblev cyberkrigen i Ukraine?", *Ræson*, 26. marts 2022, https://www.raeson.dk/2022/jacobsen-og-liebetrau-hvorfor-udeblev-cyberkrigen-i-ukraine/.

14 "No, Denmark is not legalising sexual abuse of animals", EUvsDisinfo, 9. september 2017, https://euvsdisinfo.eu/no-denmark-is-not-legalising-sexual-abuse-of-animals/.

15 Peter Nichols, "Giftattentatet mod Sergej Skripal følger et velkendt russisk mønster", *Information*, 10. marts 2018, https://www.information.dk/moti/2018/03/giftattentatet-sergej-skripal-foelger-velkendt-russisk-moenster.

16 Analysen bygger kun på sammenligninger med Norge og Sverige. Afsnittet er baseret på analyser og indsigter fra den tidligere nævnte CMS Rapport om samfundssikkerhed i Danmark af Henrik Breitenbauch og Alexander Tetzlaff, som forventes udgivet i løbet af sommeren 2022.

17 Selv efter snart 20 års fokus på samfundssikkerhed er der stadig uenighed om begrebet internt inden for forskningsfeltet. Et konkurrerende begreb er tanken om totalforsvar, der i højere grad omfatter en total aktivering af hele samfundet for at sikre statens overlevelse. Se også Torben Toftgaard Engen, "Den nye totalforsvarsstyrke – Dansk værtsnationsstøtte til NATO's regionale forsvar", CMS Rapport, Center for Militære Studier, 2021, https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/den-nye-totalforsvarsstyrke-dansk-vaertsnationsstoette-til-natos-regionale-forsvar/.

18 Der er dog nationale nuanceforskelle i måden, hvorpå landene forstår og praktiserer begrebet, jf. Mark Rhinard og Sebastian Larsson, *Nordic Societal Security – Convergence and Divergence* (London: Routledge, 2021).

19 Ole A. Danielsen og Johannes S. Førde, "Beyond Loose Couplings in Crisis Preparedness: The Role of Coordination Agencies in Sweden and Norway", i Per Lægreid og Lise H. Rykkja, red., *Societal Security and Crisis Management: Governance Capacity and Legitimacy* (London: Palgrave Macmillan, 2019).

20 Forsvarsministeriet, "Hovedrapport: Analyse af de kommunale redningsberedskabers robusthed og dimensionering", 2019, https://www.kl.dk/media/29114/analyse-af-de-kommunale-redningsberedskabers-robusthed-og-dimensionering-2019.pdf; Mads Brandsen, "Flere bryder med beredskabet", *Beredskab, Danske Kommuner*, nr. 5 (2021), https://www.kl.dk/media/35080/dk-5-side-22-24.pdf.

21 Centrene er placeret spredt ud over hele Danmark: Thisted, Herning, Haderslev, Næstved, Hedehusene og Allinge. Hertil kommer Beredskabsstyrelsens hovedsæde i Birkerød.

22 Beredskabsstyrelsen, "Retningslinjer for krisestyring", 2019, https://www.brs.dk/da/nyheder-og-publikationer/publikationer2/alle-publikationer/2019/retningslinjer-for-krisestyring/.

23 Folketinget, "Håndteringen af covid-19 i foråret 2020: Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19", januar 2021, https://www.ft.dk/da/aktuelt/nyheder/2021/01/udredning-om-covid_19.

24 Breitenbauch og Tetzlaff, "Samfundssikkerhed i Danmark".

25 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Om krisen eller kriget kommer", maj 2018, https://rib.msb.se/filer/pdf/28494.pdf.

26 Søren Schousgaard, "Læserne spørger – Hvorfor rustes vi ikke til krig ligesom svenskerne?", *TV 2 Lorry*, 31. marts 2022, https://www.tv2lorry.dk/spoerg-os/laeserne-spoerger-hvorfor-rustes-vi-ikke-til-krig-ligesom-svenskerne.

27 Beredskabsstyrelsen, "KRISØV – nationale krisestyringsøvelser", opdateret 19. maj 2020, https://www.brs.dk/da/redningsberedskab-myndighed/krisestyring2-og-beredskabsplanlagning/krisov--nationale-krisestyringsovelser/.

28 Sine Riis Lund, "Rapport viser detailstyring og stærk centralisering fra Statsministeriet under coronaen", *Altinget*, 5. februar 2021, https://www.altinget.dk/artikel/rapport-viser-detailstyring-og-staerk-centralisering-fra-statsministeriet-under%C2%A0coronaen.

29 David Traugott, "Belarus and the Weaponization of Migrants", American University, Washington, D.C., 7. december 2021, https://www.american.edu/sis/centers/transatlantic-policy/articles/20211207-belarus-and-the-weaponization-of-migrants.cfm; Kelly M. Greenhill, "When Migrants Become Weapons", *Foreign Affairs,* marts-april 2022, https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2022-02-22/when-migrants-become-weapons.

14

Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik efter freden

Niels Byrjalsen &
Kristian Søby Kristensen

Da russiske soldater krydsede den ukrainske grænse den 24. februar 2022, var det et vendepunkt for Europa. Krigen er i fundamental modstrid med alt det, der i årtier har gjort Europa til et fredeligt kontinent, og efter freden sker der nu grundlæggende forandringer i europæisk og dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Det bedste eksempel på forandringernes omfang er, at den dybt forankrede politik om alliancefrihed og neutralitet i Sverige og Finland er blevet afløst af en hurtig beslutning om at søge om NATO-medlemskab.

For Danmark kræver situationen et politisk fokusskifte. Krigens – og dermed sikkerhedspolitikkens – logikker kommer til at fylde mere i dansk politik og i det danske samfund. Dermed forstærkes en bevægelse, som har været undervejs i de seneste år. Kritisk infrastruktur, informationsstrømme på sociale medier, energipolitik og forsyningssikkerhed, screeninger af udenlandske investeringer og skærpede regler for internationalt forsknings- og innovationssamarbejde viser, hvordan sikkerhedspolitik flyder ind i hverdagens indenrigspolitik. Samtidig er forsvarspolitikken ikke længere afkoblet fra og sekundær i forhold til finans- og velfærdspolitikken. Den får derimod nyt momentum og ny betydning. Dette understreges af det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik.

Krigen i Ukraine gør, at Danmark forsvars- og sikkerhedspolitisk skal kunne mere. Det betyder, at beslutningstagerne og offentligheden skal have et bredere og bedre vidensgrundlag for at debattere de væsentligste spørgsmål og træffe kritiske og langtidsholdbare valg. Denne rapport bidrager med en række forskningsbaserede analyser og giver dermed et tidligt bud på krigens implikationer.

Rapportens tværgående konklusioner

Ruslands angreb på Ukraine forandrer den europæiske sikkerhedsarkitektur. Interstatslig krig er tilbage på europæisk jord, og Vesten reagerer militært og politisk med vægt på forsvar og afskrækkelse, herunder i det danske nærområde. På kort sigt er det afgørende, at krigen ikke bliver en succes for Rusland, da det – ud over de åbenlyse omkostninger for Ukraine – kan skabe præcedens, hvis angrebskrige, der ellers siden Anden Verdenskrig er blevet en sjældenhed, kommer til at fremstå som et reelt politisk valg for stater, der ønsker at ændre på den internationale status quo. På længere sigt må Vesten indstille sig på en højspændt, langvarig og potentielt ustabil konflikttilstand med Rusland. Sikkerhedspolitiske logikker dominerer det europæiske og globale politiske landskab, og Ruslands krig i Ukraine overlapper med bredere konfliktlinjer mellem demokrati og autokrati samt med stormagtkonkurrencen mellem især USA og Kina.

Det er i denne verden, at Danmark på ny skal finde sin plads. Det udenrigspolitiske handlerum mindskes – drastisk, når det gælder relationen til Rusland, og gradvist, når det gælder relationen til Kina. Særligt i lyset af den teknologiske udvikling og konkurrence trækkes de globale fronter op, og både danske myndigheder og danske virksomheder står over for en gentænkning af, hvordan globalisering og handel kan kobles med nye amerikanske og europæiske sikkerhedspolitiske interesser. I Afrika skal Danmark sammen med sine allierede finde nye svar på Ruslands forskellige indflydelsesstrategier. Det bliver ikke lettere af, at den sydlige dagsorden nu mister politisk opmærksomhed og ressourcer, samtidig med at udfordringerne i forbindelse med ustabilitet, terrorisme og migration vokser.

Den umiddelbare vestlige respons på Ukrainekrigen har været præget af handling. Vesten har indført et hidtil uset vidtrækkende sanktionsregime, og NATO har for første gang iværksat sine forsvarsplaner og sendt store styrker til de østlige frontlinjestater, hvor afskrækkelsesindsatsen intensiveres. Det danske forsvar understøtter alliancen i Estland og Letland samt i Østersøen. Samtidig har Danmark ligesom mange andre vestlige lande sendt våben og andre former for støtte til Ukraine. Viljen til handling skaber imidlertid også dilemmaer. En mere troværdig afskrækkelse i NATO's østlige del er nødvendig og efterspurgt, men den skal tilrettelægges, så den ikke umuliggør en fremtidig forbedring af relationen til Rusland. Det er ikke givet, at NATO-landene kan opnå enighed om, hvor stor og hvor permanent troppetilstedeværelsen i øst skal være. På samme måde kan våbenleverancer og anden støtte til Ukraine skabe dilemmaer, bl.a. med hensyn til folkeretten, da Ruslands ulovlige handlinger skal modarbejdes, samtidig med at Vesten selv skal overholde folkeretten – og dermed fremme den.

Vestens handlekraft er siden krigens begyndelse blevet understøttet af et stærkt europæisk og transatlantisk sammenhold. Men især i tiden, der kommer, bør uenighederne hverken overses eller undervurderes. Det tyske kursskifte bringer de transatlantiske stater

tættere på hinanden, og det kan give Europa mere forsvarspolitisk tyngde. Men nye potentielle stridigheder følger også med denne udvikling, fx vedrørende forsvarsindustripolitikken og i forbindelse med latente kontroverser om atomvåbenpolitikken og NATO's nukleare positur og strategi. I Rigsfællesskabet er der enighed om den fælles transatlantiske linje, der tilsiger, at også Arktis – på trods af mange års relativ lavspænding i regionen – er omfattet af konflikten med Rusland. Danmark, Grønland og Færøerne kan imidlertid ikke forventes at være enige i spørgsmålet om, hvordan der skal prioriteres i den del af forsvars- og sikkerhedspolitikken, som angår Arktis.

Danmark skal altså navigere i et endnu mere kompliceret forsvars- og sikkerhedspolitisk miljø end hidtil. Det betyder fx, at dansk forsvar skal være mere slagkraftigt, men samtidig bidrage til forskelligartede opgaver i forskellige sikkerhedspolitiske geografier. Forventningerne om at kunne mere af det hele kommer i høj grad udefra, ikke mindst fra USA, der sætter dagsordenen med udgangspunkt i et globalt trusselsbillede, som kræver et forsvar i højt gear. Dertil kommer den sammenfiltring, som sker mellem forsvars- og sikkerhedspolitikken og andre former for politik. Det ses fx i spørgsmål om hybride trusler, cyberdomænet og samfundssikkerhed. Det ses også i den internationale teknologikonkurrence, hvor det bliver stadig vanskeligere at adskille det civile og det militære, og hvor sikkerhedspolitik, handelspolitik, militær anskaffelsespolitik og forsknings- og innovationspolitik blandes sammen.

De udfordringer vil skabe uenigheder og spændinger om den forsvars- og sikkerhedspolitiske retning. Der er ganske enkelt forskellige visioner for dansk forsvar og sikkerhed på spil. Men deri ligger også en åbning, hvor politisk opmærksomhed og nye ressourcer kreativt kan omsættes til sammenhængende løsninger og holdbare kompromiser – danske såvel som internationale.

Nye konfliktlinjer og opmærksomhedspunkter

Rapportens analyser indikerer tre overordnede områder, hvor nye danske og internationale konfliktlinjer kan opstå: alliancepolitik, forsvarspolitisk prioritering og ændrede betingelser for strategi- og policyudvikling. Hver især giver de anledning til opmærksomhedspunkter for Danmark og danske beslutningstagere.

For det første bliver balancerne i dansk alliancepolitik forskubbet – og der skal dermed findes en ny ligevægt. Svensk og finsk medlemskab af NATO øger det fælles institutionelle fodslag i Norden, men forandrer også Danmarks geostrategiske position i alliancen, i hvert fald med hensyn til Østersøregionen. Afskaffelsen af forsvarsforbeholdet kræver ligeledes overvejelser om, hvordan Danmark vil spille "alliancespillet" i EU-regi. Mere generelt er der enighed blandt de vestlige lande om, at konflikten med Rusland og stormagtskonkurrencen med Kina skal håndteres, men ikke nødvendigvis om, hvordan de klogeste strategier og politikker skrues sammen. USA har andre handels- og energipolitiske interesser end Europa, og Danmark kan sammen med andre vestlige småstater komme under krydspres, hvis fx Tyskland og Frankrig søger en anden retning over for Rusland og Kina, end USA gør. Sådanne kontroverser har allerede vist sig med den tysk-franske insisteren på at søge dialog med det russiske styre, mens den amerikanske administration har valgt en hårdere linje. Det er altså ikke givet, at de liberale demokratier er enige om, hvordan man bedst forsvarer den liberale orden.

For Danmark er relationen til USA af fundamental betydning, og det er i Danmarks interesse, at nationale og europæiske politikker sammensættes på en måde, der styrker de transatlantiske bånd. Koblingen af den øgede russiske trussel og den foranderlige indenrigspolitiske situation i USA medfører et behov for at finde transatlantiske kompromiser og løsninger, som fremmer europæisk sikkerhed, og som kan finde bred politisk opbakning i USA. I Arktis bør rigsdelenes potentielle forsvars- og sikkerhedspolitiske uenigheder afvejes i forhold til den fælles interesse i at påvirke og bidrage til amerikanske dagsordener. I NATO's og EU's strategiprocesser kan Danmarks transatlantiske linje nu videreføres med færre begrænsninger sammen med ligesindede nordeuropæiske stater. Alliancepolitiske hensyn vil også spille en rolle i refokuseringen af dansk forsvar og have en betydning, når der skal prioriteres mellem opgaver på dansk territorium, i det danske nærområde, i det euro-atlantiske område og i forbindelse med globale udfordringer, bl.a. i Afrika, Mellemøsten og Indo-Stillehavsregionen.

For det andet – og i forlængelse heraf – bliver forsvars- og sikkerhedspolitikken dyrere og mere krævende. Både internt i Danmark og i Rigsfællesskabet vil der være forskellige opfattelser af, hvordan forsvars- og sikkerhedspolitiske mål og midler skal rekalibreres efter Ukrainekrigen. En vigtig udfordring er at sikre, at nye

midler absorberes og udmøntes bedst muligt – og så hurtigt som muligt. I forvaltningen af de nye midler bliver det afgørende at finde den rette balance mellem langsigtet planlægning og fleksible og løbende justeringer i lyset af omskiftelige sikkerhedspolitiske rammer og en hastig teknologisk udvikling.

Der ligger vanskelige diskussioner i spørgsmålet om, hvordan Danmark skal investere i forsvar og sikkerhed. Danmark hæver forsvarsbudgettet frem mod 2033, men stigningen kan udformes forskelligt, og stigningstakten har betydning for, hvilke investeringsstrategier der er mulige. Her er det vigtigt at være opmærksom på at sikre sammenhæng mellem timing (fx tager nogle våbensystemer længere tid at indfase end andre), geografiske hensyn (fx er der en overvejelse om, hvorvidt og i hvor høj grad danske kapaciteter skal kunne anvendes til forskellige opgaver i forskellige geografier) og samarbejdsrelationer (fx giver det voksende samarbejde i EU om udvikling af forsvarsmateriel nye muligheder for Danmark og danske virksomheder). Derudover forudsætter nye materielinvesteringer tilstrækkeligt – og tilstrækkeligt kvalificeret – personale. Nye investeringer og nye alliancepolitiske balancer skaber også et behov for nye kundskaber og flere kompetencer, ikke mindst i relation til udvikling og anvendelse af avanceret teknologi.

For det tredje kræver Ukrainekrigen en prioritering af den forsvars- og sikkerhedspolitiske debat i Danmark. Det gælder for statens egne strategi- og planlægningsprocesser, fx i forbindelse med forsvarsforligene, de udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategipapirer og de øvrige analysearbejder, som beslutningstagerne ønsker, som fx senest Zilmer-Johns-analysegruppen. Man kan overveje, om den strategiske og analytiske kapacitet bør opjusteres, så disse processer kan understøttes bedre.

Behovet for forsvars- og sikkerhedspolitisk forståelse og debat gælder imidlertid også bredere. Som folkeafstemningen om afskaffelsen af forsvarsforbeholdet indikerer, støtter et flertal i befolkningen umiddelbart den linje, som partierne bag det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik har lagt. Det er dog ikke givet, at opbakningen varer ved, hvis konfliktniveauet i Ukraine falder, en stilstand ved fronten opstår, eller en form for våbenhvile eller fred etableres. Det er derfor afgørende, at både beslutningstagerne og befolkningen har et godt udgangspunkt for at tage stilling til forsvars- og sikkerhedspolitikken, så retningen kan justeres, hvis den er ude af trit med den internationale udvikling eller med vælgernes ønsker. I den sammenhæng er en styrket forsvars- og sikkerhedspolitisk forståelse vigtig, ikke mindst i forskningsverdenen, blandt politikerne og i medierne, som tilsammen er toneangivende i den offentlige debat på området.

I sidste ende handler udfordringerne om forskudte alliancepolitiske balancer, om prioriteringen af de kommende investeringer i forsvar og sikkerhed og om, hvordan småstaten Danmark skal forstå og finde sin position i en verden præget af krig. Tiden efter freden kræver ikke bare mere handling, nye prioriteter og flere ressourcer, men også viden og strategisk tæft.

Forfatterliste

Kristian Søby Kristensen er konstitueret leder og seniorforsker på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Han fokuserer på dansk, europæisk og transatlantisk forsvars- og sikkerhedspolitik, særligt i Arktis og Nordatlanten.

Niels Byrjalsen er ph.d.-studerende på Institut for Statskundskab og videnskabelig assistent på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Han fokuserer på det transatlantiske forhold og europæisk sikkerhed.

Lise Wiederholt Christensen er forsvarsanalytiker på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Hun fokuserer på NATO, transatlantisk sikkerhed og amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Lin Alexandra Mortensgaard er videnskabelig assistent på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Hun fokuserer på udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik i Arktis og Nordatlanten.

Bertel Heurlin er professor emeritus på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Han fokuserer på kinesisk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt international politik i Asien, særligt forholdet mellem USA og Kina.

Katja Lindskov Jacobsen er seniorforsker på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Hun fokuserer på interventioner, maritim sikkerhed og sikkerhedsteknologi samt dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i Afrika.

Maria Mälksoo er seniorforsker på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Hun fokuserer på udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, militær og rituel afskrækkelse samt erindringspolitik, særligt i Østeuropa og Baltikum.

Jens Wenzel Kristoffersen er militæranalytiker på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Han fokuserer på det danske forsvar, dansk forsvars- og sikkerhedspolitik og klimaforandringernes sikkerhedspolitiske implikationer.

Kevin Jon Heller er professor på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet og professor ved Australian National University samt særlig rådgiver ved Den Internationale Straffedomstol. Han fokuserer på forskellige forsvars- og sikkerhedspolitiske problematikker i relation til folkeretten, herunder konflikt i cyberspace samt autonome våbensystemer.

Lena Trabucco er postdoc på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Hun fokuserer på international sikkerhed i et folkeretligt perspektiv, herunder spørgsmål om kunstig intelligens og autonome våbensystemer.

Cornelia Baciu er forsker på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Hun fokuserer på international og europæisk sikkerhed, global governance og internationale organisationer, herunder NATO og EU.

Alexander Høgsberg Tetzlaff er militæranalytiker på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Han fokuserer på beredskab og samfundets robusthed samt strategier for sikkerhedspolitik og atomvåben.

Jens Vesterlund Mathiesen er specialkonsulent på Center for Stabliseringsindsatser ved Forsvarsakademiet. Han har tidligere været videnskabelig assistent på Center for Militære Studier ved Københavns Universitet, hvor han fokuserede på forsvarsmaterielindkøb og militærteknologisk udvikling.

Billedliste

Forside En soldat går midt i murbrokkerne på Mariupols østlige side, 15. april 2022.
Foto: SOPA Images / Alamay

s. 10 Den ukrainske præsident, Volodymyr Zelenskyj, holder tale for Folketingets medlemmer tirsdag den 29. marts 2022.
Foto: Mads Claus Rasmussen / Scanpix Danmark

s. 15 En soldat tilser skaderne i en bombet bygning, Malinovka, Ukraine, 9. maj 2022.
Foto: ZUMA Press. Inc. / Alamy

s. 16 Ekstraordinært ledertopmøde i NATO-hovedkvarteret i Bruxelles, Belgien, 24. marts 2022.
Foto: Zheng Huansong / Scanpix Danmark

s. 26 Den tyske kansler Olaf Scholz (C) taler i det tyske parlament i Berlin, 1. juni 2022.
Foto: Filip Singer / Scanpix Danmark

s. 36 Fregatten Peter Willemoes ankommer til Godthåbsfjorden i Grønland.
Foto: 2. Eskadre / Forsvarsgalleriet

s. 46 Præsident Vladimir Putin og præsident Xi Jinping mødes i Bejing, 4. februar 2022.
Foto: Pictorial Press / Alamy

s. 54 En demonstration mod Frankrig og til støtte for Rusland på 60-årsdagen for Malis uafhængighed i 1960, i Bamako, Mali, 22. september 2020. Banneret på fransk lyder: "Putin, vejen til fremtiden".
Foto: Scanpix Danmark

s. 64 Volontører rydder op i gaderne efter bombning i Borodianka, Ukraine, 24. februar 2022.
Foto: Sipa USA / Alamy

s. 66 Forsvarsminister Morten Bødskov og en række ordførere besøger de 750 danske soldater udsendt til Letland, maj 2022.
Foto: Forsvarsministeriet

s. 74 Danske soldater deltager i en parade til fejring af Estlands uafhængighedsdag i Tallinn, 24. februar 2020.
Foto: Kavibio / Shutterstock

s. 82 Danske Leopard 2A7 kampvogne på øvelse i Polen, hvor de øver sammen med blandt andre amerikanske kollegaer, 17. maj 2022.
Foto: Tue Skals / Forsvarsgalleriet

s. 90 En demonstration mod Ruslands invasion af Ukraine, 26. februar 2022.
Foto: Mikko Palonkorpi / Alamy

s. 100 Interkontinentalt ballistisk missil RS-24 Yars i Moskvas gader, 7. maj 2017.
Foto: Fifg / Alamy

s. 108 Kasser med udstyr til satellitinternettet Starlink fra Elon Musks firma SpaceX leveres til den ukrainske administrative bygning i Lviv, Ukraine, 25. marts 2022.
Foto: Alex Konon / Alamy

s. 118 7. HBU-kompagni fra Ingeniørregimentet på katastrofeøvelse, maj 2018. Instruktørerne er fra Beredskabsstyrelsen.
Foto: Jan Bertelsen / Forsvarsgalleriet

s. 128 Ældre ukrainske kvinde ved et hus ødelagt af krigen.
Foto: Kharaim Pavlo / Shutterstock

Bagside Ødelagte bygninger efter russisk angreb, Borodianka, Ukraine, 28. maj 2022.
Foto: Sarymsakov Andrey / Shutterstock

Figurer, bokse og tabeller

Figur 1. NATO's militære tilstedeværelse i den østlige del af alliancen
Figur 2. Ukrainekrigen, det tyske kursskifte og forandringen af europæisk sikkerhedspolitik
Figur 3. Typer af politik i Rigsfællesskabet
Figur 4. Tidslinje over kinesisk-russiske relationer
Figur 5. Russiske aktiviteter i Afrika samt afrikanske staters stemmeafgivelse i FN
Figur 6. Forsvarets opgaver og geografier
Figur 7. Tidslinje over udviklingen i relationen mellem Rusland og Ukraine
Figur 8. Fire modeller for anskaffelse af militærteknologi på autonomi-efficiens-kontinuummet
Figur 9. Samfundssikkerhed i Danmark – trusler, risici og ansvarlige myndigheder
Figur 10. Krisestyringssystemet i Danmark

Boks 1. Tre modeller for russisk indflydelse i Afrika
Boks 2. Afskrækkelsestyper
Boks 3. Centrale begreber relateret til afskrækkelse
Boks 4. Eksempler på tiltag fra private virksomheder i løbet af krigens første tre uger

Tabel 1. Ruslands samlede militære styrketal i Østersøregionen, inklusive Nordflåden og marineinfanteriet
Tabel 2. De samlede vestlige landes militære styrketal i Østersøregionen
Tabel 3. Oversigt over de folkeretlige regimer
Tabel 4. Rammerne for militærteknologisk innovation før og efter Ruslands invasion af Ukraine i 2022