



Orden og afskrækkelse

Vestens håndtering af Rusland efter
annekteringen af Krim

Henrik Ø. Breitenbauch
Niels Byrjalsen
Mark Winther
Mikkel Broen Jakobsen

Juni 2017

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at informere beslutningstagere om de strategiske forandringer, der følger af den nye sikkerhedspolitiske situation med Rusland, og herunder identificere overordnede tiltag, som kan bidrage til at reducere usikkerhed og pege frem mod en fornyet europæisk orden.

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

Denne rapport er 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/>.

Forfattere:

Seniorforsker, ph.d. Henrik Ø. Breitenbauch

Videnskabelig assistent, cand.scient.pol. Niels Byrjalsen

Militæranalytiker, major Mark Winther

Videnskabelig assistent, cand.scient.pol. Mikkel Broen Jakobsen

ISBN: 978-87-7393-801-0

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of the report is to inform decision-makers about the strategic changes that follow from the new security policy situation with Russia, and as part of this to identify broad initiatives to reduce uncertainty and point the way forward to a renewed European order.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Senior researcher, Dr. Henrik Ø. Breitenbauch

Research assistant, MSc. Niels Byrjalsen

Military analyst, Major Mark Winther

Research assistant, MSc. Mikkel Broen Jakobsen

ISBN: 978-87-7393-801-0

Abstract

Since the Russian annexation of Crimea in 2014, relations between the West and Russia have deteriorated. The European security order which enabled peaceful coexistence and progress in the two decades following the end of the Cold War is now much less stable. The new situation marks the end of the post-Cold War era as well as of the prospect of a ‘normalisation’ of the relationship between Russia and the West. Neither a return to the Cold War nor a continuation of the post-Cold War era, the relationship is characterised by dynamics and challenges that constitute a new, third stage in relations with Russia.

From this starting point, the report examines three significant aspects of the new situation. First, the response of the West since 2014 – primarily focused on NATO’s collective defence and deterrence of Russia – is discussed. Until now NATO’s rediscovery of deterrence has mostly focused on the military side. But for deterrence to work, NATO and its members must also rediscover and acknowledge the political nature of deterrence. Second, we analyse Russia as a geopolitical challenge including a review of policies and practices. Most central to the analysis is Russia’s distinct – and long-standing – approach to protracted and multidimensional conflict, which is manifest in both hybrid warfare and political subversion. Third, and on this basis, we assess the current challenge to the European order, rooted in Russia’s long-lasting ambivalence and conflictual approach towards Europe and the West. Finally, we discuss broad initiatives to reduce uncertainty and identify the concern with the European security order as a particular challenge and responsibility for the West.

- Russia’s integration into the European security order should still be the long-term goal for the West. The West should not compromise on the ideal of a Europe whole, free and at peace. Nevertheless, Russian concerns need to be taken into account where possible.
- As Russia aims to undermine the order as well as Western unity, the security order becomes more heterogeneous, leading to further increased uncertainty. The West and NATO should pay special attention to reducing risks of unintended escalation.
- NATO’s collective defence is a necessary, but not sufficient condition to deal with the Russian challenge. Deterrence is a complex effect of both military and political efforts.
- Western decision-makers must get reacquainted with the reality of power politics. Strategic situational awareness and a deep understanding of the Russian geopolitical challenge are necessary starting points for action.

Dansk resumé

Forholdet imellem Vesten og Rusland er forværret siden den russiske annektering af Krim i 2014. Den europæiske sikkerhedsorden, der muliggjorde fredelig sameksistens og fremskridt i de to årtier efter afslutningen af den kolde krig, er nu langt mindre stabil. Den nye situation er så markant anderledes, at tiden efter den kolde krig må siges at være slut. Rapporten undersøger væsentlige aspekter af den nye situation med henblik på dels at informere beslutningstagere om de strategiske forandringer, der følger af den nye sikkerhedspolitiske situation, dels at identificere overordnede tiltag, som kan reducere usikkerhed og pege frem mod en fornyet europæisk orden. Vestens reaktion har siden 2014 været fokuseret på kollektivt forsvar i NATO, som derfor har genopdaget afskrækkelsens militære dimensioner. Men NATO-landene må også genopdage afskrækkelsen og konfliktens politiske dimensioner. Derfor analyseres for det andet Rusland som en geopolitisk udfordring, inklusive doktriner, politik og konfliktvision. Ruslands særlige og historiske tilgang til multidimensionel konflikt kommer i dag til udtryk i både hybrid krigsførelse og forsøg på politisk indblanding og subversion, som det ses i Vesten. Med udgangspunkt i Ruslands langvarige ambivalens i forhold til sin egen rolle i Europa og Vesten analyserer rapporten også udfordringerne for den europæiske orden. Varetagelsen af den europæiske orden er et særligt vestligt ansvar, både fordi Vesten er den stærke part og fordi Rusland aktivt modarbejder den. Rapporten når bl.a. følgende konklusioner:

- Vestens langsigtede mål bør fortsat være at integrere Rusland i den europæiske sikkerhedsorden. Vesten bør ikke gå på kompromis med idealet om et Europa, der er samlet, frit og fredeligt. Russiske bekymringer bør ikke desto mindre tages i betragtning, hvor det er muligt, så en samlet europæisk sikkerhedsorden kan genetableres.
- Da Rusland sigter mod at undergrave den europæiske orden såvel som vestlig enhed, bliver sikkerhedsordenen mere heterogen, hvilket i sig selv fører til yderligere øget usikkerhed. Vesten og NATO bør være særligt opmærksomme på at reducere risikoen for utilsigtet eskalering.
- NATO's kollektive forsvar er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at håndtere den russiske udfordring. Afskrækkelse er en kompleks virkning af både militære og politiske anstrengelser.
- Danmark bør aktivt fremme og understøtte alle institutioner i europæisk sikkerhed, inklusive over for USA og de store europæiske lande.

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| 1. INDLEDNING: EN NY EUROPÆISK UORDEN | 1 |
| 1.1 Normalfortællingens opståen og sammenbrud | 3 |
| 1.2 Rapportens metode og struktur | 6 |
| 2. VESTEN, NATO OG AFSKRÆKKELSE EFTER KRIM | 8 |
| 2.1 Vestens politiske reaktion..... | 8 |
| 2.2 NATO's militære reaktion | 10 |
| 2.3 Fra forsikring til afskrækkelse | 13 |
| 2.4 Afskrækkelsens forskellige dimensioner | 16 |
| 2.5 Fra Wales til Bruxelles og videre frem..... | 19 |
| 3. RUSLAND SOM GEOPOLITISK UDFORDRING | 21 |
| 3.1 Russisk udenrigs- og sikkerhedspolitik under præsident Putin | 21 |
| 3.2 Tilbagevenden til den kolde krigs konfliktforståelse | 26 |
| 3.3 En langvarig, multidimensionel konflikt | 27 |
| 3.4 Hybrid krigsførelse og Gerasimov-doktrinen | 28 |
| 3.5 Intensivering af den politiske konflikt..... | 32 |
| 4. VESTEN, RUSLAND OG DEN EUROPÆISKE ORDEN..... | 35 |
| 4.1 På vej mod en mere heterogen orden..... | 35 |
| 4.2 Ruslands historiske ambivalens over for Vesten | 37 |
| 4.3 Vestens udfordringer i forhold til den europæiske orden | 38 |
| 5. KONKLUSION OG ANBEFALINGER | 41 |
| 6. NOTER..... | 46 |
| 7. LITTERATURLISTE..... | 63 |

1. Indledning: En ny europæisk orden

Den væsentligste udvikling i dansk og europæisk sikkerhedspolitik siden slutningen af den kolde krig, er den kraftige svækkelse af forholdet mellem Rusland og Vesten efter den russiske annektering af Krim i 2014. 'Perioden efter den kolde krig', som varede fra 1991 til 2014, er ovre. I stedet er der tale om en ny historisk fase. Det indebærer ikke en tilbagevenden til den kolde krig, men snarere en 'tredje fase' karakteriseret ved en blanding af elementer fra de to foregående. Der er fortsat samhandel og mulighed for gradvist fredeligere sameksistens. Samtidig findes der på russisk side en kompleks konfliktvision, hvor Vesten gennem NATO og EU anses for at være fjendtligt indstillede over for Rusland. Rusland forfølger denne konfliktopfattelse aktivt gennem en multidimensionel tilgang til udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket inkluderer 'aktive foranstaltninger' som bl.a. cyberangreb og indblanding i vestlige valg handlinger og andre demokratiske processer. Den nye, tredje fase omkalfatrer Danmarks sikkerhedspolitiske situation fundamentalt, og det er derfor væsentligt at analysere den nye periodes karakteristika for at skabe klarhed for beslutningstagere og offentlighed. Denne rapport bidrager til en sådan dybere forståelse.

Udviklingen siden 2014 manifesterer et mere grundlæggende skred, som finder sted i disse år: fra en relativt homogen europæisk orden, hvor der var enighed om, hvordan magtrelationer skal håndteres, til en tiltagende heterogen orden, der er præget af uenigheder om, hvordan sikkerhed tilvejebringes i Europa.¹ Det skaber usikkerhed. Årtier gamle mekanismer kan ikke længere tages for givet. Med sin heterogene karakter er risikoen for misforståelser og utilsigtede eskalationer af subtaktiske militære såvel som diplomatiske begivenheder steget markant. Derfor er behovet for politisk bevågenhed om forandringerne også steget. Det er i denne forbindelse vigtigt at slå fast, at den primære årsag til skiftet er Ruslands ageren over det seneste årti, og særligt siden 2014. Den russiske regering har ikke kunnet forlige sig med de internationale spilleregler, der er enighed om i resten af Europa og i det transatlantiske fællesskab. Det gælder bl.a. i forhold til grænsernes ukrænkelighed og princippet om, at selv mindre stater – såsom Danmark eller vores nordiske naboer – selv må vælge deres udenrigspolitik og allianceforhold.

Vesten har et særligt ansvar for fremadrettet at fremme en europæisk orden med en frugtbar relation til Rusland. Det bør være en vision for orden, som muliggør russisk sikkerhed, velstand og et selvbillede, der kan forenes med landets historie og nationale identitet. Samtidig bør det være en orden, som ufravigeligt garanterer en fortsat opbakning til de eksisterende

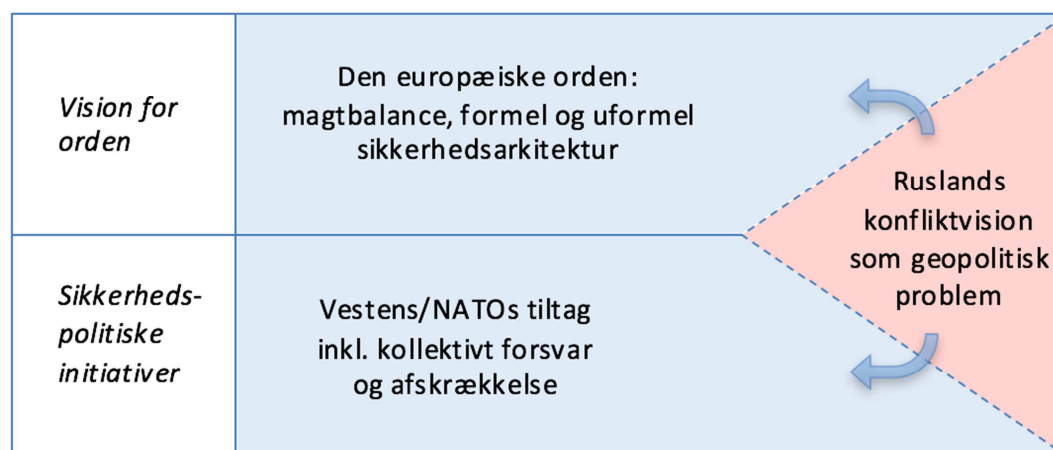
principper for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Dette indebærer, at Vesten ikke bør acceptere forestillingen om en særlig russisk indflydelsessfære, hvor Rusland frit kan diktere mindre staters udenrigspolitik og allianceforhold. Det er dog heller ikke nødvendigt at acceptere denne forestilling for at kunne skabe en ny stabil orden, der inkluderer Rusland.

Vesten har i særlig grad et ansvar af tre grunde. For det første er Vesten den stærkeste part. For det andet vil Rusland, selv med et andet fremtidigt regime, stadig være en del af det geografiske Europa og dermed fortsat en (potentiel) geopolitisk udfordring. For det tredje – og vigtigst – tjener det bedst vestlige interesser at skabe en sammenhængende strategi over for Rusland – en strategi, som fokuserer på at minimere risici for konflikteskalation nu og på længere sigt.

Det er med andre ord afgørende at tænke situationen med Rusland videre, ud over den mere kriseorienterede tænkning, der har været fremherskende siden 2014. Det kan man bedst ved på den ene side at anerkende, at der neden under internationale politiske institutioner, som virker gennem politisk og juridisk regulering af hovedsageligt økonomiske forhold, altid findes en geopolitisk virkelighed, der virker gennem magtbalancer.² Sikkerhedspolitik udgør dermed en forudsætning for fredelig international sameksistens og økonomisk samhandel. På den anden side er det centralt at forstå, at den russiske konfliktopfattelse indebærer, at konflikten med Vesten både foregår i militære og ikke-militære dimensioner. NATO's militære initiativer siden 2014 er derfor nødvendige, men ikke tilstrækkelige modtræk i den nye situation. Der er samtidig et behov for, at Vesten udformer en ny vision for en europæisk orden, som Rusland – eventuelt under et nyt regime – kan se sig selv trives i.

Denne dobbelte erkendelse er omdrejningspunktet for rapportens hovedargument. Rusland konstituerer et geopolitisk problem, som både udfordrer Vesten på et konkret militært niveau og på et mere grundlæggende politisk niveau, der vedrører den europæiske orden. Siden annekteringen af Krim har de vestlige landes reaktion på denne udfordring først og fremmest lagt vægt på det militære niveau og taget form af et fornyet fokus på kollektivt forsvar og afskrækkelse i NATO (kapitel 2). Selv om dette nye fokus er essentielt, udfordrer russerne dog, som nævnt, samtidig den europæiske orden mere fundamentalt. Dette hænger sammen med den multidimensionelle russiske konfliktvision (kapitel 3). Det er kun med en grundlæggende forståelse af Ruslands syn på konflikten med Vesten, at der kan skabes en ny vision for orden, som både de vestlige lande og russerne kan se sig selv i (kapitel 4). Samlet set kan rapportens analytiske elementer opsummeres som gjort nedenfor i figur 1.

Figur 1: Rapportens analytiske elementer



I figur 1 beskrives rapportens analytiske elementer som tre indbyrdes relaterede, men logisk distinkte dimensioner af den europæiske sikkerhedspolitik. Det er værd at notere, at analysen ikke omfatter en uddybende analyse af de tre elementer eller af alle relationer mellem dem. Den foreslår derimod, at det er vigtigt at forstå hovedtrækkene ved alle tre elementer for at kunne begribe dem hver især.

Inden de tre analytiske elementer kan udfoldes, er det dog væsentligt at afklare, hvorfor spørgsmålet om den europæiske orden overhovedet er blevet aktuelt igen. Det hænger i høj grad sammen med, at 'normalfortællingen' – efterkoldkrigstidens bærende idé om, at Rusland var på vej til at blive et relativt normalt europæisk land – er brudt sammen.

1.1 Normalfortællingens opståen og sammenbrud

I de første to årtier efter den kolde krigs afslutning var normalfortællingen om Ruslands rolle i Europa dominerende i vestlig tænkning. Årene efter først Murens fald i 1989 og siden Sovjetunionens opløsning i 1991 var dramatiske, ikke mindst på den diplomatiske scene. Håndteringen af Sovjetunionens opløsning og efterfølgerstaten Ruslands interne demokratiske og markedsøkonomiske transitionsproces såvel som indlemmelse i det større vestlige fællesskab var en sikkerhedspolitisk hovedopgave for USA og de store europæiske lande i 1990'erne. I præsident Bill Clintons regeringstid indebar dette en formodning om, at USA kunne understøtte Ruslands transformation til et liberalt demokrati.³

Selv om flere amerikanske politikere og forskere var klar over, at man ikke kunne være sikker på udfaldet af en sådan politik, guidede forestillingen om en normalisering af Rusland den førte politik.⁴ Den fortsatte europæiske integrationsproces, herunder de store bølger af udvidelser af NATO og EU i Central- og Østeuropa, var hjørnesteinen i en ny europæisk sik-

kerhedsarkitektur. Den formelle institutionalisering af relationen til selve Rusland kom dog relativt sent, eksempelvis med etableringen af *NATO-Rusland Rådet* i 2002.⁵

Diskussionerne med Rusland om NATO-udvidelse handlede naturligvis om sikkerhedspolitik, men takket være det meget lave geopolitiske spændingsniveau stod perioden grundlæggende i økonomiens tegn. Jugoslaviens opløsning, de katastrofale kriser i Somalia og Rwanda samt interventionerne i Afghanistan og Irak lå uden for den sikkerhedspolitik, der direkte omhandlede Vesten selv. De 25 år fra 1989 til 2014 kom på den måde til at blive et mellem-spil, som gjorde det nemmere at glemme, at verdenspolitikken også handler om – og i høj grad er struktureret efter – geopolitiske magtbalancer, som normer og institutioner nok kan indkapsle og afbøde, men ikke forandre.

Normalfortællingen baserede sig på, at Rusland er et geografisk stort, men – på trods af sin atomare supermagtsstatus – alligevel nogenlunde normalt land med en industrialiseret økonomi og hovedudfordringer på linje med andre europæiske lande: at fastholde og udvikle sin demokratiske styreform samt at forberede økonomien og arbejdsstyrken på at styrke sin position i en tiltagende globaliseret verdensøkonomi. Ifølge denne udlægning var russisk sikkerhedspolitik lige så uproblematisk som resten af Europas. Uden interne uenigheder ville sikkerhedspolitiske problemer udelukkende kunne komme fra andre stormagter som Kina, fra regionale stormagter som Iran eller fra ustabile zoner sydpå i form af borgerkrige, ekstremisme og terror.

Forestillingen om et 'normalt' Rusland er brudt sammen. Skiftet har været undervejs i en årrække, men har været en fuldblyndet realitet siden 2014. Forholdet imellem Rusland og Vesten er i dag vendt tilbage til en geopolitisk konflikttilstand, hvor modstridende nationale interesser er den afgørende faktor. Militære problemstillinger har nu fået en betydning og relevans i vores nærområde, som de ikke har haft i næsten tre årtier.

Normalfortællingens sammenbrud er i særlig grad et resultat af Ruslands militære intervention i Ukraine, som markerer et foreløbigt farvel til efterkoldkrigstidens fokus på økonomi over sikkerhedspolitik.⁶ Rusland annekterede i modstrid med international ret Krim i marts 2014, og halvøen er i dag under russisk kontrol.⁷ Derudover fortsætter den militære konflikt mellem den ukrainske hær og russiskstøttede separatister med varierende intensitet i de østukrainske regioner Luhansk og Donetsk.⁸ Det var netop i forbindelse med denne konflikt, at separatisterne i juli 2014 nedskød et passagerfly, der var undervejs fra Holland – med et missilsystem fragtet ind fra Rusland.⁹ Parallelt med handlingerne i Ukraine har der de seneste år været om-

fattende russisk øvelsesaktivitet i Ruslands europæiske grænseregion fra Murmansk til Sortehavet.¹⁰ Russernes handlinger har skabt øget bekymring og ændret trussels- og risikopfattelsen i Baltikum og en række andre østeuropæiske lande. Eksempelvis udtalte regeringsrepræsentanter fra Estland, Letland, Litauen, Polen, Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet, Bulgarien og Rumænien i en fælles erklæring i november 2015, at 'de var dybt bekymrede over Ruslands fortsatte aggressive poseren'.¹¹ Trussels- og risikopfattelsen er også under forandring i de nordiske lande. F.eks. skrev de fem nordiske forsvarsministre i en fælles kronik i *Aftenposten* i april 2015, at Ruslands ageren 'er den største udfordring mod den europæiske sikkerhedssituation'.¹² Symbolsk var det også, at de nordiske viceforsvarsministre på foranledning af russisk ageren afholdt det første fælles møde med deres amerikanske kollega i september 2015.¹³ I maj 2017 understregede den svenske forsvarsminister, Peter Hultqvist, at Rusland i dag udgør en væsentlig sikkerhedspolitisk udfordring for Europa, herunder særligt de nordeuropæiske lande.¹⁴

Siden september 2015 har Rusland efter anmodning fra den syriske præsident Assad endvidere officielt været militært involveret i konflikten i Syrien, og Ruslands aktiviteter har forstærket konflikten med Vesten. Russerne har gennemført en omfattende bombekampagne fra luften, haft forskellige enheder på jorden og leveret materiel støtte til Assad-regimet.¹⁵ Russernes deltagelse i den syriske konflikt underbygger det indtryk, som krisen i Ukraine har efterladt: Russerne er villige til at bruge militær magt på fremmed jord for at fremme strategiske interesser. Samtidig viser Ruslands handlinger i Syrien, at russerne er villige til at bruge militær magt på en måde, der er uforenelig med principperne for lovlig krigsførelse (krigens love), bl.a. i forbindelse med bombningen af Aleppo i september og oktober 2016.¹⁶

Samlet set har russerne anlagt en mere selvhævdende linje siden 2014.¹⁷ Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) konstaterer i sin årlige risikovurdering, at Rusland i de seneste år har 'optrådt mere selvsikkert og udfordrende over for Vesten og især NATO'.¹⁸ Den russiske tilgang bygger ifølge FE på den opfattelse, at Rusland er en stormagt, der legitimt kan øve indflydelse inden for sin interessesfære.¹⁹ Det er særdeles problematisk for resten af de europæiske lande, fordi tilgangen destabiliserer den internationale orden. Rusland har vist både evne og vilje til at tilsidesætte andre staters suverænitet, særligt i det postsovjjetiske område.

Skiftet væk fra 1990'ernes forestilling om et 'normaliserende' Rusland betyder samtidig et skift tilbage til en ældre tilgang til at håndtere Rusland. Eksempelvis skrev den amerikanske diplomat George F. Kennan i 1947, at 'sovjetisk pres på den vestlige verdens frie institutioner

kan inddæmmes ved behændigt og årvågent at lægge et modpres på en række konstant skiftende geografiske og politiske punkter'.²⁰ Kennans analyse var baseret på en antagelse om modstridende nationale interesser. Han mente, at man med forskelligartede midler kunne imødegå den sovjetiske trussel mod den vestlige politiske orden.²¹ Tilsvarende har Putins Rusland i dag stærke interesser i at svække den vestligt-dominerede orden – og det kræver strategisk bevidsthed at imødegå denne udfordring, samtidigt og i flere dimensioner.

1.2 Rapportens metode og struktur

Rapportens formål er at informere beslutningstagere om de strategiske forandringer, der følger af den nye sikkerhedspolitiske situation, og herunder identificere overordnede tiltag som kan bidrage til at reducere usikkerhed og pege frem mod en fornyet europæisk orden. Under udarbejdelsen har forfatterne benyttet videnskabelige metoder, undersøgt, analyseret og anvendt akademisk litteratur og nyere policyrapporter, interviewet eksperter i den danske centraladministration, NATO's hovedkvarter i Bruxelles samt deltaget i et antal internationale workshops og seminarer med deltagelse af policyeksperter og beslutningstagere fra begge sider af Atlanten. Metodisk bygger rapporten på et længerevarende *desk study*, ligesom en række interviews og workshopudvekslinger har givet væsentlige input til analysen af de behandlede emner. Rapporten er udarbejdet endeligt i foråret 2017, men den trækker på data fra to separate indhøvningsperioder, efter NATO-topmødet i Wales i 2014 og i opløbet til NATO-topmødet i Warszawa i 2016.

Rapporten er struktureret i fem kapitler. Denne indledning fungerer som en ramme for de efterfølgende og mere specifikke analysekapitler om henholdsvis NATO's afskrækkelsesinitiativer, Ruslands konfliktforståelse og den europæiske orden.

Andet kapitel omhandler Vestens hidtidige reaktion på skiftet siden 2014, herunder særligt den omstillingsproces, som NATO har været igennem. I kølvandet på krisen i Ukraine flyttede alliancen sit fokus tilbage på kollektivt forsvar af medlemsstaterne. Indledningsvist udmøntede det sig især i forsikringstiltag (rettet mod alliancen selv), men siden er vægten gradvist flyttet over på afskrækkelsestiltag (rettet mod Rusland). Genopdagelsen af afskrækkelse som strategisk opgave er imidlertid andet og mere end en rent militær læringsproces. Afskrækkelse er et fundamentalt politisk fænomen, der hviler på politisk enighed og beslutningskraft, hvilket derfor bør have politiske og administrative beslutningstageres bevågenhed.

Tredje kapitel tager netop udgangspunkt i den russiske regerings store interesse i emner, der kan splitte NATO- og EU-landenes enhed. Analysen omhandler først den russiske trussels-

og risikoopfattelse, der identificerer den europæiske enhed og integrationsproces som et geopolitisk hovedproblem for Rusland og ligger til grund for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske kursskifte under Putin. Efterfølgende går analysen et lag dybere og ser nærmere på den multidimensionelle konfliktforståelse, der både manifesteres i Ruslands hybride krigsførelse og i deres forsøg på at undergrave de politiske systemer i Vesten og den interne enhed i NATO og EU. Som følge af den multidimensionelle forståelse integrerer den russiske strategi i praksis en række forskelligartede midler, både af militær og ikke-militær art. Netop integrationen af forskellige virkemidler var kernen i de sovjetiske efterretningstjenesters *modus operandi* under den kolde krig. Denne historiske forbindelse udgør et forklarende element, som de beslutningstagere, der skal forme Vestens langsigtede Ruslands-håndtering, også med fordel kan have in mente.

Fjerde kapitel vender tilbage til det strukturelle niveau i den europæiske sikkerhedspolitik og diskuterer spørgsmålet om den europæiske orden set i lyset af de seneste års udvikling. Analysen viser dels, at den norm- og regelbaserede europæiske orden i disse år bliver mere heterogen, dels at den særlige russiske ambivalens over for Vesten har dybe historiske rødder, der grundlæggende handler om russisk selvforståelse og national identitet. Dette udfordrer visionen om en mere homogen orden i Europa. På dette grundlag diskuteres Vestens overordnede strategiske muligheder i håndteringen af Rusland og spørgsmålet om den europæiske orden.

Endelig sammenfatter rapportens afsluttende kapitel de vigtigste konklusioner og observationer. Herunder opstilles en række anbefalinger for Vesten og Danmarks handlemuligheder i forhold til den langsigtede håndtering af Rusland.

Alt i alt bidrager rapporten til at øge den grundlæggende forståelse af den nye situation. En bedre situationsforståelse iblandt beslutningstagere og i offentligheden er en forudsætning for at kunne udvikle en mere permanent løsning på spørgsmålet om Ruslands rolle i Europa og dermed på spørgsmålet om den europæiske orden.

2. Vesten, NATO og afskrækkelse efter Krim

Dette kapitel redegør for de vigtigste aspekter af den vestlige reaktion på Ruslands udfordring af den europæiske orden. I månederne efter de dramatiske dage med 'grønne mænd' på Krim gennemgik NATO-landene og Vesten en proces i forhold til at forstå og analysere, hvad der var hændt, og til at skabe enighed, dels om analysen, dels om den nødvendige respons. Den vestlige reaktion på russernes ageren kan anskues som summen af de udtalelser, beslutninger og handlinger, der er blevet bragt i spil i løbet af processen. Man kan med fordel skelne imellem den politiske reaktion, hvor NATO blot er én blandt flere aktører, herunder først og fremmest de vestlige stater og EU, og den militære reaktion, hvor NATO er den primære vestlige aktør. Det militære svar fra NATO's side har involveret en genopdagelse af kollektivt forsvar og afskrækkelse. Da afskrækkelse i den nye sikkerhedspolitiske situation også fremadrettet vil være en vigtig del af Vestens håndtering af Rusland, er det relevant at se nærmere på dette komplekse begreb. Det gælder både i forhold til de militære initiativer, der er blevet iværksat, og i forhold til de mere politiske udfordringer, der følger af det forandrede konfliktforhold til Rusland.

2.1 Vestens politiske reaktion

På baggrund af de russiske handlinger siden 2014 har Vesten og NATO gradvist erkendt, at Rusland i dag konstituerer et sikkerhedspolitisk problem. Det er derfor ikke længere muligt for Vesten at opretholde forestillingen om Rusland som en konstruktiv partner, der deler Vestens opfattelse af international sameksistens. Allerede i 2014 gav daværende NATO-generalsekretær Anders Fogh Rasmussen eksempelvis udtryk for dette skift:

Vi har længe arbejdet hårdt på at opbygge et partnerskab med Rusland. På en måde, som respekterer Ruslands bekymringer om sikkerhed, og baseret på internationale regler og normer. (...) Desværre har Rusland afvist vores bestræbelser på at samarbejde. I stedet opfatter Rusland NATO, og Vesten mere generelt, som en modstander. Rusland har trampet på alle de regler og forpligtigelser, der har sikret fred i Europa og endnu bredere siden den kolde krigs afslutning. Mønstret er klart. Fra Moldova til Georgien, og nu i Ukraine, har Rusland brugt økonomisk pres og militære handlinger til at producere ustabilitet. Til at foranledige konflikter. Og til at mindske sine naboers uafhængighed.²²

I 2015 blev den nye opfattelse af Rusland uddybet af den nuværende NATO-generalsekretær, Jens Stoltenberg:

De udfordringer, vi ser komme fra øst, er tydelige, og de kommer fra et genrejst Rusland. Ruslands illegale og illegitime annektering af Krim og dets fortsatte destabilisering af Ukraine har bragt væbnet konflikt tilbage til Europa. (...) Men vi kan ikke se isoleret på Ruslands aggressive handlinger i Ukraine. De er en del af et foruroligende mønster af russisk adfærd, som går langt videre end Ukraine. Og dette mønster underminerer kerneprincipper i europæisk sikkerhed: respekt for grænser, stateres uafhængighed, transparens og forudsigelighed i militære aktiviteter og en forpligtigelse på at løse uenigheder gennem diplomati, ikke magt. (...) Vi bliver nødt til at tilpasse os for at kunne håndtere udfordringer, som vi muligvis vil stå over for i lang tid.²³

De to udtalelser eksemplificerer den erkendelsesproces vedrørende Ruslands rolle, som Vesten har været igennem i 'NATO's tredje alder', dvs. perioden efter annekteringen af Krim.²⁴ Det har været en proces præget af uenighed og debat iblandt de vestlige lande, dels om hvor høj prioritet problemet Rusland skal tillægges i forhold til andre sikkerhedsproblemer som ulovlig migration og terrorisme, dels om hvordan NATO svarer igen på den mest hensigtsmæssige måde.²⁵ Ikke desto mindre forekommer der efterhånden at være enighed i NATO-blokken om, at Rusland udgør et centralt sikkerhedspolitisk problem. Ved topmødet i Warszawa i juli 2016 blev medlemslandene enige om følgende formulering:

Ruslands aggressive handlinger, herunder dets provokerende militære aktiviteter i periferien af NATO's territorium og dets påviste villighed til at opnå politiske mål ved hjælp af truslen om magtanvendelse og faktisk magtanvendelse, er en kilde til regional ustabilitet, udfordrer alliancen fundamentalt, har skadet euro-atlantisk sikkerhed og truer vores mangeårige mål om et helt, frit og fredeligt Europa.²⁶

På et mere konkret niveau er tre aspekter af Vestens politiske reaktion værd at fremhæve. For det første har vestlige aktører gentagne gange fordømt Ruslands handlinger. Allerede under annekteringen af Krim i marts 2014 fordømte NATO den russiske indblanding i interne ukrainske forhold.²⁷ NATO har siden da vedholdende og ofte fordømt Ruslands annektering af Krim samt Ruslands fortsatte krænkelser af Ukraines suverænitet og støtte til separatisterne i det østlige Ukraine.²⁸ Lignende fordømmelser har man set fra EU og USA.²⁹ For det andet har både EU, USA og en række vestlige lande indført diplomatiske og økonomiske sanktioner mod Rusland, der fortsat er i kraft. Eksempelvis inkluderer EU's diplomatiske sanktioner udelukkelse af Rusland fra G8 samt suspendering af forhandlingerne vedrørende russisk medlemskab af OECD og Det Internationale Energiagentur. EU's økonomiske sanktioner indebæ-

rer bl.a. et stop for interaktion med større russiske banker, for visse typer af samarbejde med russiske energileverandører og for handel med den russiske forsvarsindustri. Dertil kommer indefrysning af private russiske aktiver uden for Rusland samt indrejseforbud til EU-lande for personer, som man vurderer har haft en rolle i forbindelse med annekteringen af Krim.³⁰ Lignende sanktionsregimer er indført af USA og andre NATO-medlemmer, der ikke er med i EU.³¹ For det tredje har Vesten sideløbende lagt diplomatisk pres på Rusland i forbindelse med Minsk-processen, hvor først OSCE og senest Tyskland og Frankrig som mæglere har forsøgt at finde en politisk løsning på konflikten i Ukraine.³²

Minsk-processen og sanktionsregimerne kan i en vis forstand betragtes som den diplomatiske og økonomiske overbygning på NATO's militære reaktion. Særligt de økonomiske sanktioner har haft en direkte effekt på den russiske økonomi, og de bidrager på denne måde til at øge det samlede pres på Rusland.³³ Det er dog endnu uklart, hvilken effekt de diplomatiske og økonomiske tiltag har haft på de russiske beslutningstagere.³⁴ Det synes derfor rimeligt at betragte den politiske respons som et supplement til Vestens hidtidige hovedfokus: de militære initiativer.

2.2 NATO's militære reaktion

NATO har siden 2014 imødegået den russiske udfordring ved at forøge sin militære tilstedeværelse og aktivitet i Europa, særligt i Central- og Østeuropa. Det er dels sket multilateralt i alliancen, dels på bilateralt niveau imellem de enkelte medlemslande. Tiltagene reflekterer en udvikling, hvor kollektivt forsvar og dermed også afskrækkelse igen står øverst på NATO's dagsorden. Inden denne udvikling udfoldes, gøres kort status over de nuværende militære tiltag.

For det første har man besluttet at øge størrelsen på *NATO Response Force* (NRF) fra 13.000 mand (m/k) op til 40.000. NRF har til formål 'at kunne levere et hurtigt militært svar på en begyndende krise, enten i forbindelse med kollektivt forsvar eller i forbindelse med andre krisestyringsoperationer'.³⁵ Det er NATO's 'brandkorps' og udrykningsstyrke, der kan aktiveres og indsættes i løbet af 40 dage. NRF består af land-, sø-, luft-, logistik- og specialoperationsstyrker, og den kan derfor operere som en selvstændig enhed. Derudover har man gjort en del af NRF til en særligt hurtig udrykningsstyrke og 'spydspids', den såkaldte *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), der kan være klar til indsættelse inden for 48 timer. VJTF består af en ca. 5.000 mand stor landstyrke (m/k) med tilhørende luft-, sø- og specialoperationsstøtte. Det kræver en beslutning i Det Nordatlantiske Råd (NAC) at indsætte både

NRF og VJTF. NRF/VJTF er en multinational styrke, og Danmark bidrager i perioden 2016-2018 med samlet ca. 1.000 soldater samt fregatter, støtteskibe, C-130 transportfly og specialoperationsstyrker.³⁶

For det andet er NATO's *Enhanced Forward Presence* (EFP) eller 'fremskudte tilstedeværelse' kommet til. Konkret består initiativet af en deployering af fire multinationale NATO-bataljoner i Letland, Litauen, Estland og Polen, der opererer sammen med nationale styrker i værtslandene. De fire bataljoner (på hver ca. 1.000 soldater) bemannes i et rotationsprincip med deltagelse af en lang række allierede og understøttes af den nødvendige logistik og infrastruktur. Canada, Tyskland, Storbritannien og USA har påtaget sig ansvaret for de fire bataljoner i henholdsvis Letland, Litauen, Estland og Polen.³⁷ I januar 2017 blev den første deployering under EFP en realitet, da belgiske og tyske tropper ankom til Litauen.³⁸ Danmark bidrager til den britisk-ledede kampgruppe i Estland med ca. 200 personer samt støttefunktioner.³⁹ I april 2017 gav Folketinget sit samtykke til det danske bidrag, der skal udsendes i ca. 12 måneder fra omkring årsskiftet 2017/2018 med mulighed for forlængelse.⁴⁰ Ud over EFP er et lignende forslag – det såkaldte *Tailored Forward Presence*-initiativ (TFP) – blevet vedtaget. TFP skal øge NATO's kapacitet og aktivitet i Sortehavsregionen.⁴¹

For det tredje har NATO oprettet seks multinationale hovedkvarterer i de central- og østeuropæiske lande, de såkaldte *NATO Force Integration Units* (NFIU). Det er små hovedkvarterselementer på ca. 40 mand (m/k), som har til opgave at repræsentere en permanent og multinational NATO-tilstedeværelse i Estland, Letland, Litauen, Polen, Bulgarien og Rumænien, samt at kunne bidrage til en hurtigere deployering af NRF, VJTF og øvrige NATO-styrker til landene. Samtidig sættes nogle af hovedkvartererne i NATO's styrkestruktur i et højere beredskab, hvilket gør dem i stand til hurtigere at kunne lede og gennemføre militære operationer. Det drejer sig bl.a. om hovedkvarteret for det nordøstlige multinationale korps i den polske by Stettin, som Danmark sammen med Polen og Tyskland har ansvaret for. Korpsset fungerer som omdrejningspunkt for øvelser og operationer i Polen og de baltiske lande.⁴²

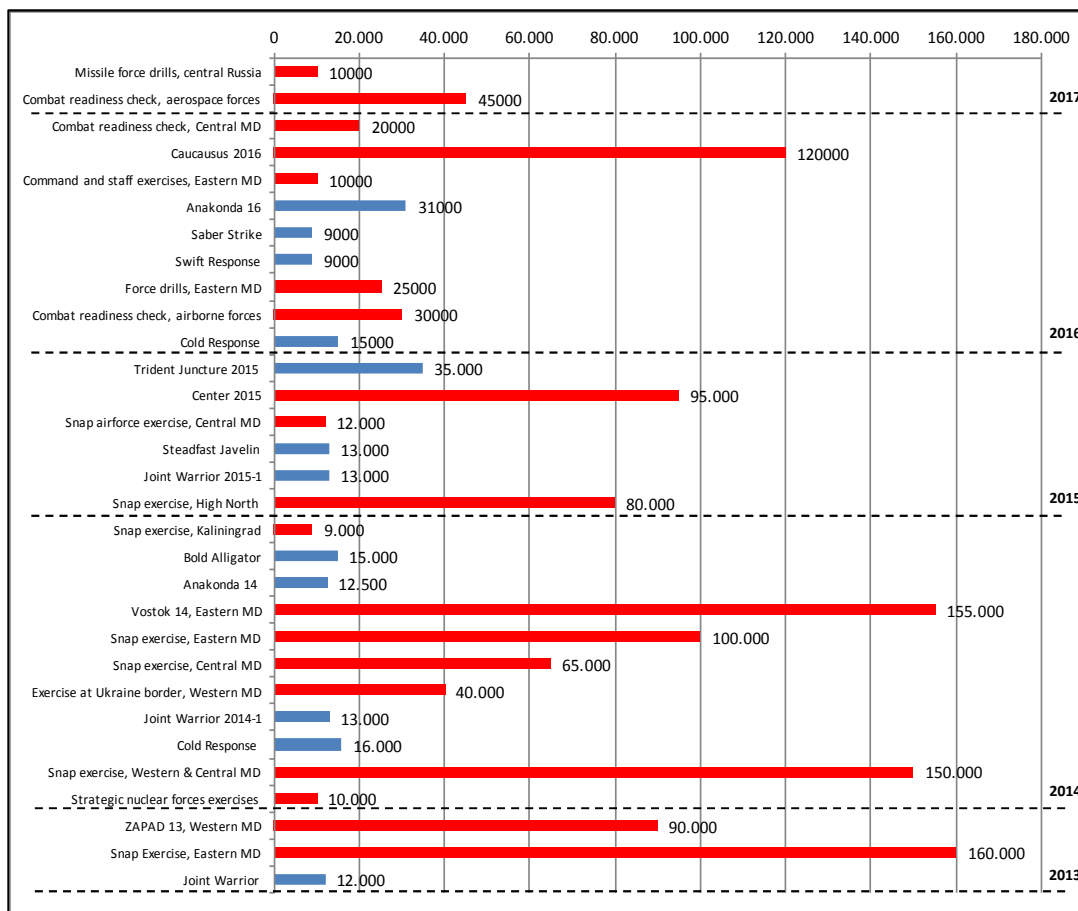
For det fjerde er der iværksat en række bilaterale initiativer. Det vigtigste af disse er USA's støtte til de central- og østeuropæiske lande i European Reassurance Initiative (ERI). ERI omfatter en række forskellige bidrag for i alt 3,42 milliarder US dollars i 2017. Dette inkluderer deployering af tungt materiel og opstilling af en panserbrigade på rotationsbasis i de østeuropæiske NATO-lande bestående af ca. 4.000 amerikanske soldater.⁴³ Derudover har Storbritannien indledt et samarbejde med Danmark, Norge, Holland samt de tre baltiske lande om

en separat udrykningsstyrke, *Joint Expeditionary Force* (JEF), der skal være fuldt operativ i 2018. JEF er et supplement til NATO og kan efter hensigten integreres i en større NATO-styrke.⁴⁴

For det femte har man forstærket partnerskaberne med Ukraine og Georgien. Der er bl.a. oprettet fem særlige hjælpefonde til Ukraine (i juni 2015 blev man enige om oprettelsen af en sjette) samt iværksat en række forskellige kapacitetsopbyggende initiativer.⁴⁵

For det sjette har de allierede, både i multilateralt og bilateralt regi, forøget den militære aktivitet i hele Central- og Østeuropa. Det indebærer bl.a. en forøgelse af antallet af kampfly, der deltager i NATO's 'air policing'-mission i luften over de baltiske lande, fra de normale fire fly til i øjeblikket otte fly.⁴⁶ Derudover patruljerer fly fra NATO's *Airborne Warning and Control System* (AWACS), som er specialiseret i luftbåren kontrol og varsling, nu luftrummet over de central- og østeuropæiske NATO-lande.⁴⁷ På det maritime område har man hævet aktivitetsniveauet i både Østersøen, Sortehavet og Middelhavet.⁴⁸ Endelig indebærer den forøgede militære aktivitet også en betydelig stigning i øvelsesvirksomheden i hele regionen (som dog fortsat ikke er i nærheden af det russiske aktivitetsniveau, når det kommer til antal soldater involveret i øvelserne; se figur 2 nedenfor).

Figur 2: Militære øvelser 2013-2017



Note: Russiske øvelser og NATO-øvelser (enten i NATO-regi eller ledet af NATO-medlemslande) fra 2013 til april 2017, der involverer mere end 9.000 soldater. Dette er OSCE's grænse for, hvornår øvelser skal meddeles på forhånd. MD=military district. Kilder: NATO's hjemmeside, nationale forsvarsministeriers hjemmesider, Jane's Defence, High North News, Reuters, Tass.ru, European Leadership Network, Atlantic Council.

■ Rusland
■ NATO-lande

2.3 Fra forsikring til afskrækkelse

NATO's aktuelle militære tiltag afspejler en mere fundamental udvikling i alliansens tænkning i perioden siden 2014. NATO's strategiske koncept fra 2010 definerer tre strategiske opgaver for NATO: kollektivt forsvar, krisehåndtering og sikkerhedssamarbejde.⁴⁹ Indtil 2014 var hovedfokus i praksis på de to sidste opgaver, oftest uden for alliansens territorium, men efter Ruslands annektering af Krim kom kollektivt forsvar igen i fokus. I perioden siden 2014 har der været en bevægelse, hvor NATO er gået fra primært at have fokuseret på forsikring (*assurance*) af medlemsstaterne om, at man er i stand til og villig til at varetage deres sikkerhed i fællesskab, til i dag i langt højere grad at fokusere på afskrækkelse (*deterrence*) af Rusland. Når det kommer til de konkrete tiltag, har der i praksis allerede fra 2014 været et overlap imellem de to formål. Ikke desto mindre er det værd at bevare en analytisk skelnen,

da skiftet til afskrækkelse signalerer essensen af det overordnede skift i Vestens tilgang til Rusland.

Allerede inden NATO-topmødet i Wales i september 2014 tog medlemslandene en række bilaterale og multilaterale initiativer, der siden er blevet forlænget og fortsat er i kraft i dag. Initiativerne skulle forsikre de udsatte NATO-lande i Østeuropa om solidaritet inden for alliancen. Det gælder ikke mindst det føromtalt amerikanske **European Reassurance Initiative** (ERI) fra juni 2014.⁵⁰ Det amerikanske fodaftryk komplicerede en eventuel russisk aggression betydeligt, da USA udgør størstedelen af NATO's militære slagkraft.⁵¹ USA signalerede dermed stærk transatlantisk solidaritet tidligt i forløbet, særligt med balterne og polakkerne.

I selve NATO begyndte processen i marts 2014, da Polen i overensstemmelse med Atlanttraktatens artikel 4 bad alliancen om sikkerhedskonsultationer.⁵² Den officielle udtalelse fra *Det Nordatlantiske Råd* (NAC) efter konsultationen signalerede beslutsomhed og solidaritet inden for alliancen.⁵³ I starten af april 2014 skærpede NATO retorikken. NAC meddelte, at man ville 'yde passende forstærkning og synlig forsikring om sammenhængskraften i NATO samt forpligtige sig på afskrækkelse og kollektivt forsvar i relation til enhver trussel om aggression rettet mod alliancen'.⁵⁴ Kort efter besluttede NAC at suspendere samarbejdet med Rusland inden for *NATO-Rusland Rådet* og det *Euro-Atlantiske Partnerskabsråd*.⁵⁵ Den daværende generalsekretær Fogh Rasmussen understregede, at den nye sikkerhedssituation indebar et presserende behov for at øge det militære aktivitetsniveau og sikre, at NATO politisk og militært var i stand til at tackle udfordringerne. Dette ville bl.a. kræve øgede forsvarsinvesteringer og en bedre balance i forhold til forsvarsudgifter internt i alliancen.⁵⁶ På det praktiske plan iværksatte NATO også en række militære tiltag, herunder en udvidelse af alliancens 'air policing'-mission over de baltiske lande, AWACS-flyvninger med henblik på at overvåge NATO's østgrænse samt en øget maritim tilstedeværelse i Sortehavet.⁵⁷ Derudover besluttede man at sende allierede skibe 'til Østersøen, det østlige Middelhav og andetsteds, hvor det måtte blive nødvendigt' samt at deployere militært stabspersonel 'for at forbedre vores parathed samt træning- og øvelsesvirksomhed'.⁵⁸ Samlet set afspejlede NATO's skridt i foråret og sommeren 2014 en voksende erkendelse af, at alliancen ikke var fuldt ud i stand til at leve op til sin oprindelige kerneopgave: det kollektive forsvar.

Denne erkendelse var udgangspunktet for arbejdet frem mod topmødet i Wales i september 2014. På topmødet vedtog NATO sin **Readiness Action Plan** (RAP).⁵⁹ Planen er alliancens til dato mest substantielle svar på den ændrede sikkerhedssituation i det euro-atlantiske område.

de. Det er vigtigt at understrege, at RAP er en dynamisk størrelse, som har udviklet sig siden vedtagelsen i september 2014, i takt med den mere generelle udvikling i NATO's tænkning omkring den ændrede sikkerhedssituation. RAP består på den ene side af tilpasningstiltag (*adaptation measures*), som på længere sigt skal gøre alliancens styrker og hovedkvarterstruktur bedre i stand til at reagere hurtigt i tilfælde af krise og krig.⁶⁰ På den anden side indeholder planen en række forsikringstiltag (*assurance measures*), som er land-, sø- og luftbaserede aktiviteter, fokuseret omkring de central- og østeuropæiske allieredes territorier. Disse tiltag har til formål at forstærke landenes forsvar, forsikre deres befolkninger og afskrække potentiel aggression.⁶¹ I tilknytning til RAP blev landene på Wales-topmødet i 2014 også enige om, at de inden for en tiårig periode ville nå op på hver især at anvende 2 % af bruttonationalproduktet på forsvar. Dette niveau foreskrives af den grundlæggende aftale inden for NATO, men i øjeblikket lever kun fem alliancemedlemmer (USA, Storbritannien, Grækenland, Estland og Polen) op til det.⁶²

I takt med at RAP blev implementeret, skiftede NATO i løbet af 2015 og 2016 fokus fra forsikring til afskrækkelse.⁶³ I marts 2016 blev skiftet officielt, da den amerikanske general Philip Breedlove, NATO's daværende *Supreme Allied Commander Europe*, udtalte, at alliancen ville udvide sit fokus 'fra forsikring til afskrækkelse' i Østeuropa.⁶⁴ Det blev klarest manifesteret på NATO-topmødet i Warszawa i juli 2016, hvor medlemslandene blev enige om det førnævnte **Enhanced Forward Presence**-initiativ (EFP).⁶⁵ Deployeringen af de multinationale NATO-bataljoner i Letland, Litauen, Estland og Polen fungerer som en 'snubletråd' (*tripwire*), der efter hensigten afskrækker Rusland fra at angribe de udsatte stater i Østeuropa, fordi russerne fra start vil komme i direkte konflikt med styrker fra en lang række NATO-lande og dermed i praksis kan forvente gengældelse fra hele alliancen.⁶⁶ EFP kan i høj grad sammenlignes med nogle af tiltagene under USA's bilaterale ERI, men foregår i NATO-regi. Man kan sige, at de bilaterale initiativer i et politisk-strategisk perspektiv har bidraget til en temporal og politisk fleksibilitet for alliancen, som i nogen grad har kunnet kompensere for alliancens træge, konsensusbaserede beslutningsapparat. Med andre ord har ERI i en vis forstand været NATO's reserveløsning, mens man ventede på EFP.⁶⁷

Udviklingen indebærer dermed, at Vesten, der havde lagt afskrækkelse på hylden som et sikkerhedspolitisk levn fra den kolde krig, nu genopdager afskrækkelse i NATO-regi. Det kræver en genindlæringsproces. Processen er vigtig, dels for at forstå karakteren af de tiltag, der allerede er iværksat, dels for at erkende, at afskrækkelse kun er et delelement i en større strategi, som Vesten bør forfølge i sin håndtering af sikkerhedsproblemet Rusland. I denne for-

bindelse er det nyttigt at se nærmere på det teoretiske begreb om afskrækkelse samt tre typer af afskrækkelse, der alle er relevante i den aktuelle konflikt med Rusland.

2.4 Afskrækkelsens forskellige dimensioner

Teoretisk betyder afskrækkelse, at man ved hjælp af en trussel får en aktør til at fravælge en given handlemulighed.⁶⁸ Det er dermed en defensiv strategi, der sigter mod at bevare status quo. Hvorvidt afskrækkelsen er effektiv, afhænger dels af den afskrækkende aktørs faktiske styrke, dels af, om truslen opfattes som troværdig. Vurderingen af troværdighed vil eksempelvis kunne bero på, om den afskrækkende aktør tidligere har gjort alvor af sine trusler, om truslen er proportional med den handling, som den har til formål at forhindre, og – hvis truslens implementering kræver konsensus mellem flere aktører – om opnåelsen af en sådan konsensus er realistisk.⁶⁹

AFSKRÆKKELSE VED NÆGTELSE ELLER STRAF

Afskrækkelsens teori baserer sig på en forventning om, at aktører handler på baggrund af rationelle kalkuler.

Hvis staten A frygter, at staten B vil foretage en handling, der er i strid med A's interesser, kan A iværksætte en trussel, som har til formål at få B til at opgive den givne handling og dermed afskrækker B.

I opstillingen af truslen kan A enten true med at nedsætte B's gevinster ved at foretage handlingen (nægtelse) eller ved at forøge de omkostninger, B har ved at foretage handlingen (straf).

- Hvorvidt B afstår fra handlingen og dermed lader sig afskrække, afhænger i dette perspektiv af en nyttekalkule. I denne kalkule sammenligner B sin forventede nytte ved henholdsvis at foretage handlingen og fravælge handlingen.
- Derudover inkluderer B's vurdering af den forventede nytte ved hvert handlingsalternativ også sandsynligheden for, at A rent faktisk gør alvor af sin trussel.
- Om denne sandsynlighed af B opfattes som høj eller lav, afhænger af, hvor troværdig truslen fremstår.
- Hvis B samlet set vurderer, at den største nytte opnås ved at fravælge handlingen, lader B sig afskrække.

Afskrækkelse handler med andre ord ikke kun om truslens objektive indhold, men også om modstanderens perception heraf. Betydningen af perceptioner indebærer, at afskrækkelse grundlæggende er et politisk problem, som ikke kan sættes på formel. Som med andre sikkerhedspolitiske logikker kan afskrækkelse ikke produceres absolut, men opstår i samspillet med den stat, der skal afskrækkes. Det gør det vanskeligt at praktisere troværdig og dermed effektiv afskrækkelse. På den ene side kræver troværdig afskrækkelse i udgangspunktet tydelig

politisk vilje og dermed klarhed omkring de mekanismer, der er for dens anvendelse. Det er i denne sammenhæng usikkert, hvor stor Vestens vilje og evne til at afskrække Rusland reelt er, og det udgør i sig selv et problem. På den anden side kan usikkerhed også bidrage til afskrækkelse: Tvetydigheder omkring brugen af militære midler kan netop være en del af den afskrækkende funktion. Overordnet set er afskrækkelse en fundamentalt politisk mekanisme, som nok bygger på en teoretisk logik (se tekstboksen⁷⁰), men som samtidig er et langt mere komplekst fænomen, end teorien foreskriver.

Man kan sondre imellem tre typer af afskrækkelse: nuklear afskrækkelse, konventionel afskrækkelse og hybrid afskrækkelse.⁷¹

Nuklear afskrækkelse var grundpillen i de to stridende supermagters sikkerhedsstrategier under den kolde krig. De potentielle omkostninger ved et angreb var så ubærlige, at den kolde krig forblev kold, med en stabil magtbalance.⁷² Selv om atomvåbenlagrene er blevet reduceret betydeligt, kan både NATO og Rusland fortsat iværksætte massiv gengældelse (*massive retaliation*) i tilfælde af et angreb. Derfor består den nukleare afskrækkelses grundlogik i dag og sikrer overordnet strategisk stabilitet.

Der kan dog sættes spørgsmålstegn ved, om NATO's nukleare afskrækkelse er troværdig nok til at holde Rusland fra at foretage mindre overraskelsesangreb på f.eks. de baltiske lande ved hjælp af enten konventionelle styrker eller den form for hybrid krigsførelse, som russerne er blevet forbundet med i de seneste år.⁷³ Det er eksempelvis tvivlsomt, om der i NATO kunne skabes konsensus om brugen af atomvåben, særligt hvis Rusland anvender hybrid krigsførelse (også: *grey zone conflicts*) og benægter enhver involvering. Derudover kan man spørge, om det er sandsynligt, at USA, som er ryggraden i NATO's nukleare afskrækkelse og praktiserer afskrækkelse på vegne af sine europæiske allierede (*extended deterrence*), ville ofre f.eks. New York for Riga, hvilket kunne blive konsekvensen af en nuklear eskalation.⁷⁴ Sådanne begrænsninger ved nuklear afskrækkelse gør, at man traditionelt må supplere den nukleare med en konventionel afskrækkelse. I relation til en eventuel afgrænset russisk aggression står konventionel og hybrid afskrækkelse derfor helt centralt i NATO's samlede afskrækkelse af Rusland.⁷⁵

Konventionel afskrækkelse baserer sig udelukkende på konventionelle militære styrker og knytter sig til et begrænset geografisk område og tidsrum.⁷⁶ Logikken er, at man kan afskrække modstanderen fra at foretage en intervention ved at have en tilstrækkelig stor konventionel militær tilstedeværelse på jorden, som fleksibelt kan indsættes og manøvreres

rundt.⁷⁷ Fordoblingen af NRF, etableringen af den hurtige udrykningsstyrke VJTF samt oprioriteringen af det multinationale korps i Stettin er eksempler på, at NATO allerede i forbindelse med vedtagelsen af RAP i september 2014 indledte en styrkelse af alliansens konventionelle afskrækkelse over for Rusland. Ikke desto mindre viste et RAND-studie fra 2016 af forskellige scenarier ved en militær konflikt i Baltikum, at NATO ikke kan forsvare de baltiske lande i tilfælde af en russisk intervention.⁷⁸ Ifølge analysen ville et tilstrækkeligt forsvar – som en form for afskrækkelse ved nægtelse – kræve syv brigader, herunder tre tunge panserbrigader, og passende luft- og artilleristøtte samt tilhørende logistik, infrastruktur og planlægning. Selv med både RAP, EFP og ERI er NATO langt fra at kunne mønstre en sådan styrke. Alligevel kan man argumentere for, at den konventionelle afskrækkelse er forøget betydeligt, ikke mindst pga. den multinationale tilstedeværelse af tropper, som med sin snubletrådsfunktion i hvert fald teoretisk øger NATO's afskrækkelse ved straf.

Hybrid afskrækkelse er en relativt ny størrelse inden for sikkerhedspolitikken. Problematikken er kompleks, da Ruslands hybride krigsførelse vanskeliggør traditionel afskrækkelse ved straf, som er baseret på, at selve aggressionen og ansvaret herfor kan identificeres og dermed straffes.⁷⁹ Den nye situation fordrer derfor en dybere forståelse af, hvordan afskrækkelse skabes i forbindelse med hybride trusler. Hybrid afskrækkelse er som forholdsvist nyt begreb ikke veldefineret i den teoretiske litteratur, men kan umiddelbart forstås som tiltag, der afskrækker aktører fra hybrid krigsførelse som den, der udspandt sig på Krim i 2014. Det er netop en sådan forståelse, som den britiske general Sir Adrian Bradshaw, NATO's næstkommanderende i Europa fra marts 2014 til marts 2017, gav udtryk for, da han i marts 2017 argumenterede for nødvendigheden af hybrid afskrækkelse over for Rusland.⁸⁰ Ifølge Bradshaw har NATO ikke blot et ansvar for at konstruere og udføre en sammenhængende militær strategi. NATO har også et ansvar for at 'forstå, hvordan militær strategi er integreret med andre dele af national magt og tydeliggøre, hvor der er behov for handling i det ikke-militære domæne'.⁸¹ I foråret 2017 blev en række NATO- og EU-lande enige om at etablere *European Centre for Countering Hybrid Threats* i Helsinki, og NATO arbejder aktivt på tiltag, der skal imødegå hybride trusler og hybrid krigsførelse.⁸² Meget tyder dermed på, at hybrid afskrækkelse i de kommende år vil være et afgørende element i den overordnede afskrækkelsesstrategi, som NATO og Vesten forfølger over for Rusland. Det er der en vis logik i, da denne afskrækkelsestype tager udgangspunkt i, at det politiske og militære er uadskilleligt, hvilket netop er kernen i den russiske konfliktforståelse. Hybrid afskrækkelse er dog fortsat relativt

ukendt terræn, både teoretisk og praktisk, og i en NATO-sammenhæng har 'skiftet til afskrækkelse' hidtil først og fremmest taget form af konventionel afskrækkelse.

2.5 Fra Wales til Bruxelles og videre frem

Selv om den militære del af svaret på det 'nye' russiske problem har været under udvikling siden 2014, betyder det ikke nødvendigvis, at NATO på nuværende tidspunkt kan forsvare sig imod en konventionel militær aggression i Baltikum. Men NATO har med tilstedeværelsen af multinationale styrker i regionen forstærket den konventionelle afskrækkelse af Rusland. Samtidig er NATO-landene ved at opdage, at afskrækkelse altid indeholder en politisk dimension. I denne sammenhæng er den seneste tids politiske udvikling i de vestlige lande værd at holde sig for øje.

Fra valgkampen til de første måneder af præsidentembedet kritiserede den amerikanske præsident, Donald Trump, de andre NATO-lande for ikke at leve op til Wales-aftalen om byrdedeling, ligesom han kritiserede dem for ikke at gøre nok i kampen mod IS i Syrien og Irak. Trump gik så vidt som til at udtale, at NATO er 'forældet'.⁸³ Trump antydede ligeledes, at USA under hans ledelse ikke nødvendigvis per automatik ville forsvare NATO-allierede i tilfælde af et russisk angreb.⁸⁴ Disse udmeldinger såede tvivl om Atlantraktatens elementære princip om kollektivt forsvar af alle alliansens medlemmer.⁸⁵ Udmeldingerne stod i skarp kontrast til præsident Obamas signal, da han tog til Tallinn og forsikrede de baltiske stater om, at de kunne regne med amerikansk hjælp i tilfælde af russisk aggression.⁸⁶ Den Trumpskabte tvivl rejste et mere grundlæggende spørgsmål på den anden side af Atlanten: Hvordan ville de europæiske lande reagere, hvis Europa skulle håndtere sin egen sikkerhed? Selv om et sådant scenarium kun var gået fra umulighed til minimal risiko, er det uhørt overhovedet at skulle tænke europæisk sikkerhed uden USA.⁸⁷ Uklarheden omkring USA's linje skabte med andre ord usikkerhed om, hvorvidt NATO kan betragtes som en enhedsaktør, der troværdigt afskrækker enhver aggression imod dets medlemmer.⁸⁸

Det er muligt, at de mere forsonlige toner, som siden er kommet fra Trump-regeringen, eksempelvis i forbindelse med NATO-generalsekretærens besøg i Washington D.C. i april 2017, udgør en mere genkendelig kurs for USA's fremadrettede NATO-politik. Ikke desto mindre understreger forløbet, hvordan spørgsmålet om afskrækkelse fundamentalt set er politisk. For at sikre en fortsat opbakning til NATO's tiltag til at styrke det kollektive forsvar i øst udviklede alliancen i forbindelse med Warszawa-topmødet et koncept om 360-graders sikkerhed. Konceptet skal medvirke til, at også den sydlige dagsorden tages alvorligt af NATO,

og dermed fordre større enighed og enhed i alliancen. Ansporet af præsident Trumps kritik har alliancen allerede i løbet af foråret 2017 lanceret yderligere initiativer i forhold til den sydlige flankes problematikker.⁸⁹

Europa og de nordamerikanske NATO-lande kan dog sandsynligvis på længere sigt bedst opretholde enigheden om afskrækkelse af Rusland ved samtidig at have en positiv dagsorden om en fornyet sikkerhedspolitisk orden i Europa, som også fremadrettet inkluderer Rusland. Spørgsmålet om den europæiske orden er uløseligt forbundet med karakteren af Rusland som geopolitisk udfordring. Det følgende kapitel undersøger dette spørgsmål.

3. Rusland som geopolitisk udfordring

Rusland er atter blevet en geopolitisk udfordring for Europa og Vesten. Det foregående kapitel undersøgte de vestlige landes hidtidige reaktion, som først og fremmest har involveret en genopdagelse af kollektivt forsvar og afskrækkelse. Fremadrettet kræver håndteringen af Rusland samtidig en mere fundamental forståelse af, hvori den nye russiske udfordring består. Det er med andre ord nødvendigt at forstå, *hvordan* Rusland er en geopolitisk udfordring. Dette kapitel besvarer spørgsmålet i to dele. Først gennemgås nyere russisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder officielle strategiske dokumenter, med henblik på at etablere rationalet bag de russiske handlinger – med den russiske regerings egne ord. Herefter går analysen et lag dybere og ser på, hvordan der i Rusland findes en særlig multidimensionel konfliktforståelse, som trækker tråde tilbage til den sovjetrussiske tilgang under den kolde krig. Denne konfliktforståelse kom bl.a. til udtryk i den meget omtalte hybride krigsførelse, som udspandt sig i forbindelse med annekteringen af Krim. Den ligger også til grund for Ruslands tilgang til konflikten med Vesten i en mere civil-politisk forstand, hvor undergravende virksomhed og aktive foranstaltninger står helt centralt.

3.1 Russisk udenrigs- og sikkerhedspolitik under præsident Putin

Ruslands udenrigs- og sikkerhedspolitik har igennem de seneste to årtier udviklet sig i en tiltagende anti-vestlig retning. Fra russisk perspektiv er Vesten og særligt NATO det væsentligste sikkerhedspolitiske problem. Som dette afsnit demonstrerer, kommer den russiske trussels- og risikoopfattelse både til udtryk i de seneste sikkerhedspolitiske doktriner og i den førte politik under det nuværende regime.

Præsident Putins tale på sikkerhedskonferencen i München i 2007 afstedkom et væsentligt skift i europæisk sikkerhedspolitik efter den kolde krig.⁹⁰ Den tydeliggjorde, at det politiske establishment i Rusland opfatter Vesten i antagonistiske termer – som en reel fare. Præsidenten argumenterede bl.a. for, at NATO ekspanderer helt frem til den russiske grænse, og at dette er 'en seriøs provokation, der reducerer tilliden imellem de vestlige lande og Rusland'. Ydermere fremhævede han, at USA 'overskrider sine nationale grænser' ved at 'påtvinge andre nationer bestemte økonomiske, politiske, kulturelle og uddannelsesmæssige politikker'. Dette er ifølge Putin en 'ekstremt farlig' tilgang, fordi 'ingen kan føle sig sikre' i et sådant internationalt system.

Det er værd at holde sig for øje, at talen ikke udgjorde et nybrud i russisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det var snarere en retorisk manifestation af en gradvis udvikling, der allerede

begyndte i 1990'erne og er fortsat til dags dato.⁹¹ Talen markerede dermed begyndelsen på enden på efterkoldkrigstiden – en periode, der som omtalt sluttede endegyldigt i 2014.

På et overordnet niveau indikerer en undersøgelse af de seneste russiske doktriner og strategiske dokumenter, at Rusland i dag har en flersidet trussels- og risikoopfattelse af Vesten.⁹² Man kan sondre imellem fire dimensioner i denne trussels- og risikoopfattelse: militære trusler, trusler mod regimets sikkerhed, trusler mod russisk kultur og national identitet samt trusler mod Ruslands position som stormagt.⁹³

For det første er russerne bekymrede over NATO's udvidede militære kapaciteter – herunder planerne om et missilforsvar i NATO-regi og USA's kommende Global Strike-kapabilitet – samt organisationens forøgede militære aktiviteter i Østeuropa. For det andet er det russiske regime af den opfattelse, at Vesten forsøger at underminere styrets legitimitet ved at støtte 'farverevolutionerne', bl.a. i Ukraine, og ved at påføre Rusland økonomiske sanktioner, der skaber utilfredshed i befolkningen.⁹⁴ For det tredje er den russiske vurdering, at Vesten forsøger at undertrykke russisk kultur og svække den nationale identitet. Det sker dels ved en slags invasion af amoralsk vestlig kultur, dels ved at støtte antirussiske bevægelser i den post-sovjetiske sfære og internt i Rusland. Opfattelsen af, at Vesten truer Ruslands nationale identitet, har dybe historiske rødder, og det har implikationer for, hvordan en ny vision for en europæisk orden kan udformes (mere herom i kapitel 4). Endelig destabiliserer den vestlige blok ifølge russerne den globale orden, fordi Vesten ikke anerkender Rusland som suveræn stormagt i en multipolær verden. De fire slags trusler er snævert forbundne. Den analytiske skelnen imellem dem understreger dog den centrale pointe, at Ruslands opfattelse af Vesten som sit primære sikkerhedspolitiske problem har forskellige facetter og lag. De bør alle tages i betragtning, når man i en dansk, europæisk og transatlantisk kontekst overvejer, hvordan den geopolitiske udfordring fra Rusland skal håndteres.

På et mere konkret niveau er der i de russiske doktriner og strategiske dokumenter tydelige eksempler på, at vestlige lande og især NATO-blokken opfattes som en alvorlig sikkerhedspolitisk udfordring. I § 12 i den nyeste opdatering af Ruslands militære doktrin fra december 2014 nævnes NATO først på listen over primære udefrakommende farer.⁹⁵ NATO er den eneste konkrete aktør (dvs. stat eller organisation), som er at finde på listen over udefrakommende farer. Der henvises til NATO's kapaciteter samt organisationens udvidelse, der omfatter en række central- og østeuropæiske stater. Ifølge russerne 'underminerer NATO's aktiviteter både den globale stabilitet og stabiliteten i den russiske regionale sfære'.

Man skal i denne sammenhæng være opmærksom på den terminologi, som russerne anvender. Den fremtrædende russiskkyndige analytiker Olya Oliker fremhæver, hvordan sproget i dokumenterne inkluderer forskellige begreber (herunder 'trussel', 'fare' og 'risiko') i relation til geopolitiske problemer:

Mens tidligere strategiske dokumenter implicerede en trussel fra USA, foretrak sidste års militære doktrin at omtale USA og NATO's aktiviteter som farer (i russisk militært sprogbrug er en fare en bekymring, mens en trussel kan anspore konflikt), om end en række specifikke kapaciteter (f.eks. Global Strike) blev klassificeret som trusler. [Den nationale sikkerhedsstrategi fra 2015] vurderer, at USA og dets allierede forsøger at inddæmme Rusland med henblik på at bevare deres dominans i international politik, som udfordres af Ruslands selvstændige udenrigspolitik. Den beskriver NATO som en trussel, fordi alliancen ekspanderer sin militære infrastrukturer frem mod russiske grænser (et fænomen, der blev noteret som en bekymring i 2009-strategien).⁹⁶

Det fremgår derudover af den nationale sikkerhedsstrategi fra 2015, at Rusland opfatter den amerikansk-dominerede verden som et farligt internationalt miljø, hvor russisk national stolthed og selvbestemmelse er under pres.⁹⁷ I strategien pointeres det, at Rusland finder tre forhold uacceptable: 'NATO-alliancens forøgede militære aktivitet og tilnærmelsen af organisationens militære infrastruktur til den russiske grænse, opbygningen af et missilforsvarssystem samt forsøget på at give NATO-blokken globale funktioner, der er i modstrid med international ret'.⁹⁸ Russerne anlægger med andre ord et hårdt geopolitisk perspektiv på international politik og forholdet til Vesten. Det nuværende internationale system er i russisk optik multipolært. Denne deskriptive analyse forstår Rusland også normativt således, at stormagterne – først og fremmest USA, Kina og Rusland – udgør magtpoler, hvor ingen af dem i denne optik har mere 'ret' end andre. Det betyder, at russerne i egne øjne har ret til at agere på samme måde som USA i internationale sammenhænge. En sådan logik anvendte Rusland i legitimeringen af interventionerne i Georgien i 2008 og på Krim i 2014. I forbindelse med konflikten i Georgien henviste russerne til, at de havde et *responsibility to protect* – en international norm om beskyttelse af civilbefolkninger, der blev udviklet på baggrund af vestlige interventioner i 1990'erne.⁹⁹ Eksempelvis udtalte den russiske udenrigsminister, Sergey Lavrov, i august 2008, at 'Ruslands forfatning og Ruslands love gør det absolut uomgængeligt for os at udøve *responsibility to protect*'.¹⁰⁰ I relation til den russiske intervention i Ukraine i 2014 udtalte Putin, at 'autoriteterne på Krim refererede til den velkendte præcedens fra Kosovo – en præcedens, som vores vestlige kollegaer selv skabte i en meget lignende situati-

on'.¹⁰¹ Ud over denne retfærdighedslogik vedrørende stormagtsrollen indebærer det hårde geopolitiske perspektiv også, at international politik opfattes som et nulsumsspil: Ingen kan stå stærkere, uden at andre står svagere. I dette spil er hårde magtressourcer et afgørende element. Det er centralt at have en potent militær kapacitet og tilstrækkelige strategiske atomvåben, hvis man vil respekteres og have indflydelse i den internationale sfære.¹⁰²

Det er en væsentlig pointe, at geopolitisk konkurrence i et russisk perspektiv foregår i forskellige dimensioner. Den militære dimension er kun én af flere. Det vurderes i den militære doktrin fra 2014, at et af de centrale karakteristika ved nutidens konflikter er, at 'militær styrke integreres med politiske, økonomiske og andre ikke-militære midler'.¹⁰³ Ikke-militære midler omfatter ikke mindst ageren i de informationsdimensioner, som moderne informationsteknologi giver nye muligheder for at påvirke. I november 2016 underskrev Putin det nyeste *Udenrigspolitiske Koncept*, der lægger den overordnede linje for Ruslands udenrigspolitik. Heri fremgår det, at russerne satser på at styrke deres position i det globale informationsrum, da de ønsker et 'objektivt billede af landet' ude i verden. I denne forbindelse understreges det samtidig, at Rusland 'er opsat på at imødegå trusler mod russisk informationsikkerhed'.¹⁰⁴ Det skal noteres, at Vesten og herunder USA også fremmer militære doktriner, som har informationsdimensionen som et afgørende element, først og fremmest oprørsbekæmpelse (*counterinsurgency* eller COIN) som i Irak og Afghanistan.¹⁰⁵ I COIN handler det om at vinde 'kampen om narrativet'.¹⁰⁶ På samme måde er strategisk kommunikation fra NATO's side blevet et vigtigt modsvar på russisk misinformation, bl.a. om NATO selv og om konflikten i Ukraine.

Samlet set indikerer de russiske doktriner og strategiske dokumenter, at Rusland ser sig selv i en fundamental og flersidig konflikt med Vesten. Dette russiske trusselsbillede og de doktrinære forskrifter afspejles endvidere i den førte politik under Putins regime. Da NATO – en militær organisation – opfattes som en væsentlig 'fare' eller 'trussel', er det oplagt, at Rusland fokuserer på militære kapaciteter.¹⁰⁷ En intern reorganisering og opbygning af det russiske militær har særligt siden 2008 været i gang og er fortsat undervejs.¹⁰⁸ Ifølge Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) steg Ruslands militære udgifter imellem 2008 og 2015: en stigning på 59,98 % i militære udgifter i konstante US-dollars (2014-værdi) og en stigning på 63,64 % i militære udgifter som andel af BNP.¹⁰⁹ I den seneste rapport om Ruslands militære kapaciteter fra det svenske Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) vurderer forfatterne, at landets militær generelt er blevet styrket og er blevet bedre rustet til at forsvare landet mod udefrakommende aggression.¹¹⁰ Ifølge forfatterne er russernes kampkraft

forbedret igennem tilføjelser af nye enheder og våbensystemer og en forøgelse af kampparatheden i de væbnede styrker.

Det skal noteres, at en rapport fra analysebureauet IHS Jane's for nylig konstaterede, at Ruslands militære udgifter i 2017 ville falde med 25,5 % (målt i russiske rubler) sammenlignet med 2016 (seneste FOI-tal er fra 2015).¹¹¹ Rapporten baserer sig ifølge den amerikanske forsker Michael Kofman på, at det russiske finansministerium har inkluderet en engangsomkostning på 700 milliarder rubler til betaling af gæld og renter i budgettet for 2016.¹¹² Hvis man fraregner denne engangsomkostning, der vel at mærke stiller Rusland bedre fremadrettet i forsvarsøkonomisk øjemed, er reduktionen fra 2016 til 2017 kun ca. syv procent.¹¹³ Den britiske forsker Mark Galeotti pointerer, at reduktionen i budgettet skal ses i lyset af det generelle pres på den russiske økonomi og Putins behov for at have en reserve til prestigeprojekter og stemmekøb frem mod præsidentvalget i 2018.¹¹⁴ Galeotti gør derudover opmærksom på, at mange af de udgifter, som russerne faktisk anvender på militær, ikke indgår i forsvarsbudgettet, men er placeret under budgetposter som uddannelse, forskning, bistand og udvikling.¹¹⁵ Ruslands militære udgifter er dermed reelt højere, end det officielle forsvarsbudget indikerer, og selv om forsvarsbudgettet reduceres fra sit højeste niveau i 2015, modsvarer reduktionen på ingen måde den stigning, der fandt sted imellem 2008 og 2015.

Fra russisk hold begrundes oprustningen – i forlængelse af trusselsbilledet beskrevet ovenfor – med defensive hensigter. Man skal imidlertid ikke være blind for, at det forstærkede militær også kan anvendes offensivt, som det har været tilfældet i Georgien, Syrien, det østlige Ukraine og på Krim. Det er med andre ord ikke kun internt, at Ruslands konfliktopfattelse har direkte betydning i den førte forsvars- og sikkerhedspolitik. Det gælder også i landets eksterne relationer og ageren. Netop i de eksterne relationer forsøger russerne at imødegå det, landet opfatter som forskelligartede trusler, farer og risici, der forekommer i interaktionen med Vesten. Det er f.eks. fra flere sider dokumenteret, at Rusland har forøget sin tilstedeværelse i cyberspace betydeligt og aktivt forsøger at kontrollere og påvirke informationsstrømmene.¹¹⁶ Et andet konsistent træk ved Ruslands udenrigspolitik er den linje, man har valgt at forfølge i FN's Sikkerhedsråd. Russerne har gentagne gange blokeret for de vestlige staters forsøg på at intervenere i forskellige konflikter, ikke mindst i Syrien.¹¹⁷ I den syriske konflikt står Rusland i dag takket være sin militære intervention som en uomgængelig aktør i forhold til at finde en politisk løsning. Dette er i overensstemmelse med den stormagtsposition, som Putins Rusland stræber efter.

Alt i alt tegner der sig et billede af en russisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, der er baseret på en verdensopfattelse, hvor vestlig enhed og integration, særligt i NATO og EU, udgør det væsentligste sikkerhedspolitiske problem for Rusland. Denne opfattelse gennemsyrrer de mål, der fremsættes i Ruslands politisk-militære tænkning, og de midler, der anvendes i Putin-regimets faktiske politik. I forhold til den mere overordnede diskussion af den tredje fase i relationen mellem øst og vest er det væsentligt at gøre sig klart, at der i den 'nye' russiske forståelse af konfliktens natur gemmer sig mønstre, motiver og metoder, som rækker tilbage til den kolde krig.

3.2 Tilbagevenden til den kolde krigs konfliktforståelse

Russisk politik er i dag domineret af personer med baggrund i den sovjetiske efterretningstjeneste KGB eller tilknytning til den nuværende efterretningstjeneste FSB, de såkaldte *chekisty*.¹¹⁸ Putin har selv en fortid i begge tjenester, og magtstrukturen omkring ham er blevet beskrevet som en 'neo-KGB-stat'.¹¹⁹ Han har siden 1999 konsolideret sin magt i et hierarkisk system – af eksperter i russisk politik kaldet '*the power vertikal*' – hvor tidligere efterretningsofficerer og andre betroede venner sidder på de mest betydningsfulde poster i regeringsapparatet og det russiske samfund mere generelt.¹²⁰ Det er derfor ikke overraskende, at Ruslands nuværende udenrigs- og sikkerhedspolitik baserer sig på den samme konfliktforståelse som den, der var fremherskende i den sovjetiske elite under den kolde krig. I dette afsnit belyses den overordnede konfliktforståelse først. Derefter undersøges to mere konkrete manifestationer heraf.

Figur 3 viser netop denne sontring imellem de overordnede og konkrete niveauer af Ruslands konfliktforståelse. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at den takkede skillelinje indikerer, at de to manifestationer spiller ind på hinanden og kan være overlappende i en gråzone imellem politiske og militære konfliktodynamikker.

Figur 3: Ruslands konfliktforståelse

| | |
|---|---|
| <p>Overordnet konfliktforståelse</p> | <p>Langvarig og multidimensionel konflikt</p> |
| <p>Konkrete manifestationer</p> | <p>Hybrid krigsførelse (kontekstualisering af det militære aspekt i det politiske rum)</p> <p>Politisk subversion (intensivering af den politiske konflikt)</p> |

3.3 En langvarig, multidimensionel konflikt

Historisk set har russerne ikke skelnet skarpt imellem krig og fred på samme måde, som man almindeligvis gør i Vesten. I vestlig optik anskues krig som et separat domæne med egne logikker og spilleregler.¹²¹ I russisk optik foregår konflikt snarere i en gråzone, hvor skellet imellem krig og fred udviskes.¹²²

Under den kolde krig kom det til udtryk i en sovjetisk forestilling om, at man befandt sig i en langvarig konflikt (*protracted conflict*) med USA og Vesten. Det er hovedtesen i et studie af kommunistisk strategi, som en forskningsgruppe under ledelse af Robert Strausz-Hupé stod bag i 1950'erne.¹²³ De peger på tre kendetegn ved doktrinen om langvarig konflikt:

- Et altomfattende perspektiv, hvor alle aspekter af en konflikt altid medtænkes.
- Omhyggelig kontrol med anvendte metoder og konstant ændring af primære slagmarker, våbensystemer og operationelle taktikker, alt sammen med det sigte at forvirre fjenden og bringe fjenden i ubalance.
- Anvendelse af afgrænsede operationer, finter og manøvrer, psykologisk manipulation og forskelligartede våbne.¹²⁴

Doktrinen om langvarig konflikt har rod i den preussiske militærteoretiker Carl von Clausewitz' tænkning og kan spores i alle de store kommunisters revolutionære konfliktforståelse – både hos Marx, Engels, Lenin, Stalin og Mao.¹²⁵ Doktrinen indgik for de sovjetiske ledere i en større revolutionær strategi i den forstand, at det handlede om at udfordre og nedbryde den amerikansk-dominerede verdensorden.¹²⁶ Omvendt handlede det for USA som status quo-magt om at bevare og styrke den eksisterende orden. I de seneste år har man set et lignende

billede: et USA, der er tilfreds med tingenes tilstand, og et Rusland, der ikke er. Russerne ser i dag sig selv som part i en magtkamp, hvor de kæmper for en 'retmæssig' position og indflydelse i verden. På denne måde er fredstid fra et russisk perspektiv ikke andet end en fase i – eller en variation af – den evige magtkamp og konflikt, der præger international politik.¹²⁷

Når både krig og fred opfattes som variationer af den samme konflikttilstand, indebærer det, at konflikter må udkæmpes med en bred palet af midler, herunder forskellige ikke-militære midler. Russerne anlægger dermed et organisk perspektiv på konflikt: Konflikt finder sted i mange dimensioner, og man må agere i alle disse dimensioner på samme tid. Denne multidimensionalitet i den russiske konfliktforståelse er afgørende at erkende, for at Danmark og Vesten kan håndtere Rusland som geopolitisk udfordring.

På den ene side sker der en kontekstualisering af det militære aspekt i det politiske rum. Det vil sige, at det militære aspekt må forstås som en del af en større politisk konflikt.¹²⁸ Det kan f.eks. komme til udtryk temporalt, hvis militær konfrontation kun indgår i en kort fase af et længere konfliktforløb. På den anden side sker der en intensivering af konfliktforståelsen i den politiske dynamik. Denne intensivering når helt op til krigeriske intentioner, uden at man faktisk bruger militære midler. Det må understreges, at der er tale om to sider af den samme overordnede russiske konfliktforståelse. Da begge aspekter er væsentlige at have for øje, undersøges de nærmere nedenfor.

3.4 Hybrid krigsførelse og Gerasimov-doktrinen

I russisk strategisk tænkning har krig altid en politisk kontekst. Tankegangen følger, som nævnt, traditionen fra Clausewitz, der beskrev krig som 'fortsættelsen af politik med andre midler'.¹²⁹ Det betyder, at militære midler anvendes på en måde, der tager udgangspunkt i de politiske mål, man søger at opnå. Dette er udgangspunktet for Ruslands militære *modus operandi*, der som nævnt kaldes 'hybrid krigsførelse' (*hybrid warfare*).¹³⁰ I denne hybride form kombineres konventionelle militære midler, irregulære militære midler (f.eks. hemmelige operationer og guerillataktikker) og ikke-militære midler (f.eks. propagandavirksomhed).¹³¹

Selv om termen 'hybrid krigsførelse' er relativt ny, er der intet nyt i, at Rusland kombinerer forskelligartede midler i deres forfølgelse af politiske mål.¹³² Eksempelvis har russerne længe været kendt for deres militære doktrin om *maskirovka*, altså 'maskering' eller 'bedrag'.¹³³ Konceptet blander anvendelsen af konventionelle militære styrker, som ikke bærer distinkte militære kendetegn, med paramilitære lokale frivillige, undergravende virksomhed og misinformation via medierne. Derved styrer Rusland informationsdomænet og kan sørge for, at

omverdenen ikke er i stand til at tilskrive de militære handlinger nogen specifikke aktører eller entiteter. Ræsonnementet er, at man på denne måde kan vinde tid og undgå militære og politiske modtræk længe nok til, at man kan sætte sig selv i en gunstig situation, både militært og politisk.

Russerne anvendte *maskirovka* hyppigt i løbet af den kolde krig. Det var f.eks. tilfældet i nedkæmpelsen af de politiske og sociale reformbevægelser under 'Foråret i Prag' i 1968. De sovjetiske myndigheder iværksatte i denne forbindelse en omfattende kampagne, der 'involverede forskelligartede aktive foranstaltninger inde i Tjekkoslaviet'.¹³⁴ Man kan skelne imellem fire faser af interventionen. Først *demoraliserede* man den potentielle opposition til det sovjetiske styre gennem diplomatisk og økonomisk pres. Efterfølgende *destabiliserede* man den sociale og politiske struktur i Tjekkoslaviet, bl.a. ved at udøve propaganda og forøge den militære aktivitet på tjekkoslovakisk jord. Derefter genererede man ved hjælp af Kreml-tro støtter i Prag en *krise*, som blev brugt til at retfærdiggøre den følgende militære intervention. Endelig *normaliserede* man situationen efter interventionen for at konsolidere sin magtposition. Igennem hele forløbet kontrollerede de sovjetiske myndigheder informationsdomænet, og de kunne dermed diktere udviklingen i Tjekkoslaviet.¹³⁵ Nedkæmpelsen af 'Foråret i Prag' er et mønstereksempel på hybrid krigsførelse, da militære midler i kombination med ikke-militære midler blev anvendt til at opnå et politisk mål i den større konflikt med Vesten.

Den samme tilgang ligger i dag til grund for russisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi. Det kommer til udtryk i Gerasimov-doktrinen, der er opkaldt efter Valery Gerasimov, chefen for generalstaben i det russiske militær. Han forfattede i 2013 en artikel, som indeholder en række betragtninger omkring krigsførelse i det 21. århundrede.¹³⁶ Betragtningerne tager udgangspunkt i USA's COIN-erfaringer, russernes egne erfaringer samt observationer af udviklingen under og efter Det Arabiske Forår. Artiklen er det klareste udtryk for den doktrin, der i øjeblikket er fremherskende i russiske militære kredse.¹³⁷

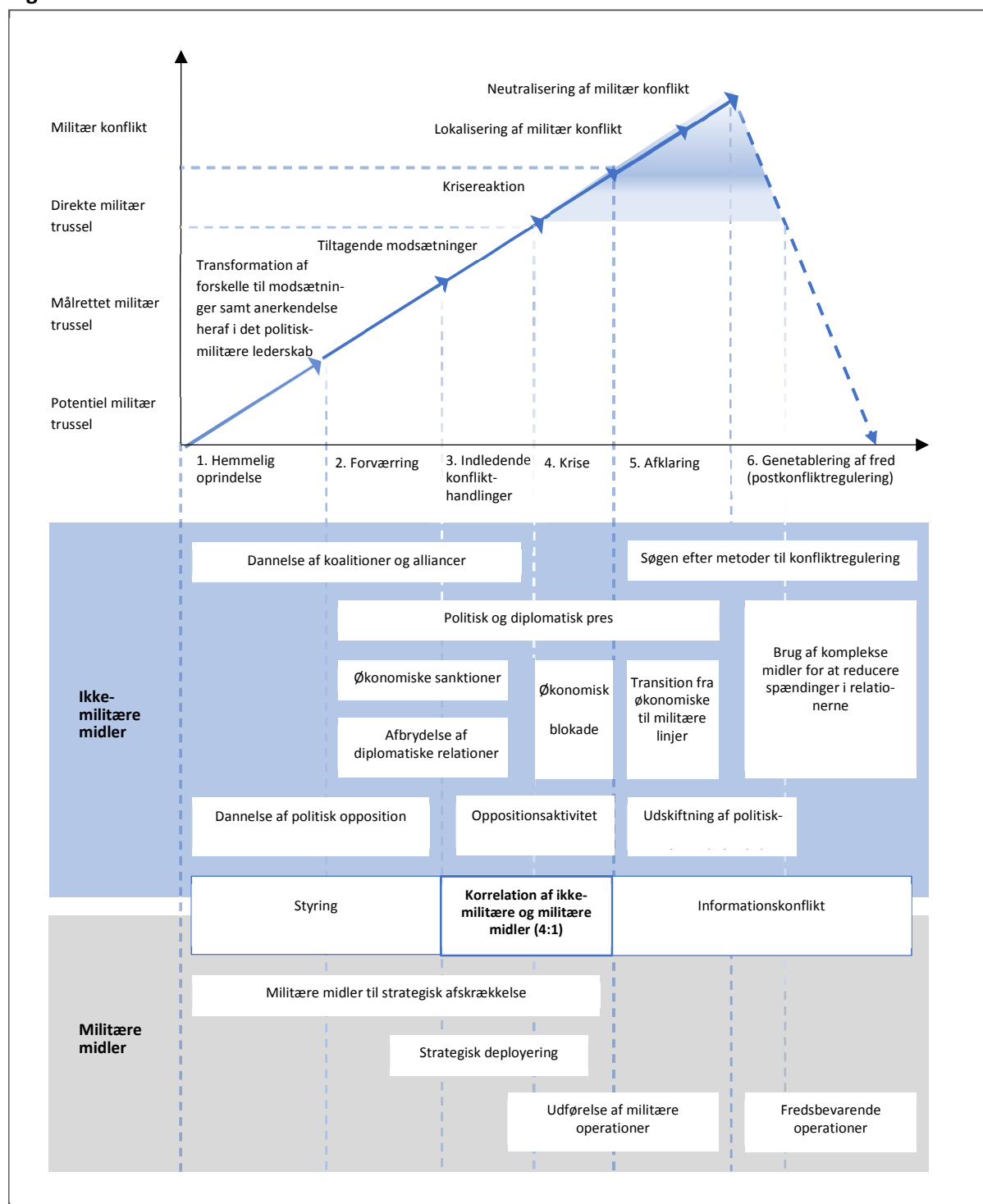
Doktrinen er en videreudvikling af tidligere russiske og sovjetiske doktriner og er baseret på det samme grundlæggende tankesæt om langvarig konflikt og multidimensionalitet. Det er dog en opdateret version af dette tankesæt, som har blik for de nye udfordringer og muligheder, der findes i informationsfundets og internettets æra. Gerasimov påpeger i denne sammenhæng vigtigheden af forskning i den militære brug af robotteknologi og kunstig intelligens samt forskning i, hvordan man perfektionerer sine offensive og defensive aktiviteter i

informationsrummet.¹³⁸ Gerasimov pointerer, at 'ikke-militære midlers betydning i forhold til at opnå politiske og strategiske mål er vokset, og at de i mange tilfælde har overgået våbenmagt i deres effektivitet'.¹³⁹ Det er dog stadig kombinationen af de to typer midler, der er i centrum, som både hybrid krigsførelse generelt og *maskirovka* specifikt foreskriver. Ydermere fremhæves 'vigtigheden af at skabe et system til væbnet forsvar af statens interesser *uden for dens territoriale grænser*'.¹⁴⁰ Disse to forhold er udgangspunktet for Gerasimovs model over de primære faser i et interstatsligt konfliktforløb. Modellen fremgår af figur 4.¹⁴¹

Grafen på Gerasimovs model viser, hvordan den militære intensitet stiger fra 'potentiel militær trussel' til 'militær konflikt' igennem en række sekvenser i et konfliktforløb. Under selve grafen ses en række forskellige midler, der anvendes i forbindelse med de forskellige sekvenser. Både ikke-militære og militære midler indgår i hele konfliktforløbet, og det fremgår, at de to typer af midler indgår i en 4:1-ratio, når interstatslige konflikter skal løses.¹⁴²

Det er værd at notere, at konfliktforløbet følger den samme sekventielle dynamik, som man så i den omtalte sovjetiske intervention i Tjekkosllovakiet. Den første lange del af forløbet foregår uden militær konfrontation og handler grundlæggende om at demoralisere modstanderen og destabilisere den politiske situation. Derefter indtræffer en krisesituation, som man så kan reagere på og neutralisere med militære midler. Selv i de sidste faser spiller ikke-militære midler stadig en væsentlig rolle, dels i forhold til at skabe politisk stabilitet i forbindelse med den militære konflikts ophør, dels i forhold til at styre informationsstrømmene og dermed det narrativ, der udvikles om begivenhederne. Gerasimov betoner i denne forbindelse, at 'man kun tyr til den åbne brug af militære styrker – ofte under dække af fredsbevarelse og krisehåndtering – på et bestemt stadie, primært for at opnå den endelige succes i konflikten'.¹⁴³

Figur 4: Gerasimov-modellen



Gerasimov-doktrinen er ikke kun et sæt militærteoretiske overvejelser. Den finder anvendelse i den førte russiske udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det tydeligste eksempel er interventionen på Krim i 2014, der på mange måder fulgte Gerasimovs model.¹⁴⁴ Interventionen kan, som tidligere nævnt, betragtes som et delement i russernes større politiske konflikt med Vesten. Forløbet fulgte den sekventielle struktur, som Gerasimov-modellen foreskriver. Rusland havde i årevis før 2014 arbejdet på at infiltrere og underminere det politiske system i Ukraine

med ikke-militære midler, og regulær militærmagt blev først anvendt på Krim i konflikten sidste fase. Russerne kombinerede samtidig forskellige ikke-militære midler som femte kolonne-aktivitet og spredning af misinformation med de militære midler. I tråd med *maskirovka*-traditionen anvendtes irregulære militære midler som 'små grønne mænd' (uidentificerbare militante grupper), der bl.a. besatte officielle regeringsbygninger. Efter russerne havde opnået kontrol med Krim, indsatte de konventionelle styrker til at konsolidere annekteringen.¹⁴⁵ Samlet set står interventionen på Krim som et studie i hybrid krigsførelse i det 21. århundrede og en understregning af, at krig i russernes øjne altid har en politisk kontekst.

3.5 Intensivering af den politiske konflikt

Den russiske konfliktforståelse manifesteres ikke kun militært, men også i det politisk-civile domæne. Det militære aspekt er centralt for Vestens respons over for Rusland i NATO-regi. Det politisk-civile aspekt udgør dog en stor del af den samlede geopolitiske udfordring og må ikke undervurderes.

Selv om militære midler, som Gerasimov pointerer, fylder mindre i moderne krigsførelse, er konfliktrelationen imellem de stridende parter, Rusland og Vesten, ikke mindre intensiv. George Kennan beskrev Sovjetunionens multidimensionelle konfliktforståelse som 'den logiske applicering af Clausewitz' doktrin i fredstid' – konflikten fortsættes med krigens intensitet i form af fjendskab, men uden de militære midler.¹⁴⁶ Ruslands ageren i det politiske rum er derfor i tråd med den franske filosof Michel Foucault, der vender Clausewitz' diktum på hovedet: 'Politik er en fortsættelse af krig med andre midler'.¹⁴⁷ Det er vigtigt at forstå, at fraværet af konventionel krig ikke betyder, at der er tale om en fredstilstand, i den forstand man kender fra relationerne i Vesteuropa siden Anden Verdenskrigs afslutning. Det er stadig en intens konfliktrelation. Det ligger netop i forestillingen om langvarig konflikt, at man i årtier kan befinde sig i en næsten permanent konflikttilstand, på trods af at der ikke er direkte militære konfrontationer. Det har man f.eks. set i Korea og i det delte Tyskland under den kolde krig.

Det er med udgangspunkt i denne intense konfliktlogik i det politiske rum, at man skal forstå den vægt, som Rusland tillægger ikke-militære midler. Disse midler kan være diplomatiske og økonomiske, men kan også vedrøre information og informationsteknologi.¹⁴⁸ Informationsmidler er særligt afgørende, fordi de udgør det fundament, som andre midler i konfliktrelationer baserer sig på. Det er læren i de tidligere nævnte amerikanske COIN-analyser.¹⁴⁹ Her

udpeges subversion (eller undergravende virksomhed) som et centralt middel.¹⁵⁰ Man kan skelne imellem tre slags aktiviteter inden for subversion, der indbefatter at:

- trænge ind i og manipulere eksisterende politiske partier ved hjælp af femte kolonne-grupper
- infiltrere væbnede styrker, politi, andre statslige institutioner samt vigtige ikke-statslige aktører
- skabe civile uroligheder igennem demonstrationer, strejker og boykotter.¹⁵¹

Subversion var en integreret del af sovjetisk strategisk tænkning under den kolde krig og er det stadig i Rusland.¹⁵² Det samme kan siges om propagandavirksomhed, civilsamfundspåvirkning og en række andre såkaldte 'aktive foranstaltninger'.¹⁵³

Rusland anvender nogle gange disse ikke-militære midler i forbindelse med konkrete konfliktforløb og hybrid-operationer. Det er både nedkæmpelsen af 'Foråret i Prag' og interventionen på Krim eksempler på.¹⁵⁴ Samtidig indgår midlerne i den kontinuerlige og mere generelle politiske konflikt med Vesten, som russerne opfatter sig selv som part i. Eksempelvis førte KGB i årtier en omfattende kampagne, hvor efterretningstjenesten manipulerede befolkninger i særligt den tredje verden ved systematisk at plante falske historier i globale medier.¹⁵⁵ I de seneste år har der været en lang række eksempler på, at Rusland forsøger at undergrave den politiske stabilitet og udvikling i vestlige lande. De amerikanske efterretningstjenester har konstateret, at Rusland blandede sig i det amerikanske præsidentvalg i 2016 og fortløbende søger at påvirke valg i Europa.¹⁵⁶ I foråret 2017 pointerede både franske og amerikanske myndigheder, at russerne med propaganda og manipulation intervererede i den franske præsidentvalgekamp.¹⁵⁷ Også Tyskland har igennem flere år været udsat for subversive russiske aktiviteter.¹⁵⁸ Lignende aktiviteter er blevet konstateret i bl.a. de baltiske lande, Sverige, Holland og på Vestbalkan.¹⁵⁹ I Danmark offentliggjorde Center for Cybersikkerhed under FE i april 2017 en rapport, der viste, at en gruppe med tilknytning til det politiske system i Rusland har hacket det danske forsvar i 2015 og 2016.¹⁶⁰ Derudover har russiske hackere ifølge it-analytikere angrebet kontrolsystemer i den europæiske energiinfrastruktur samt udspioneret vestlige teknologivirksomheder, som har mistet værdifuld intellektuel ejendom.¹⁶¹ Endelig kom det i marts 2017 frem, at russiske hackere har afpresset forskellige liberale grupper i USA efter at have skaffet sig adgang til sensitive oplysninger hos gruppernes medlemmer.¹⁶² Den lange række af eksempler understreger, at der er tale om en generel subversi-

onskampagne, hvor Rusland med aktive foranstaltninger søger at påvirke de politiske systemer i Vesten.¹⁶³ Denne indblanding i de vestlige lande er i overensstemmelse med den stigende betydning, som Rusland tillægger ikke-militære midler i forhold til at opnå politiske og strategiske mål.

Gennemgangen ovenfor viser, at russerne – ligesom under den kolde krig – ser sig selv i en langvarig og multidimensionel konflikt med Vesten. Denne opfattelse manifesteres dels i hybrid krigsførelse i afgrænsede konfliktrum som på Krim, dels i Ruslands udfordring af det politiske system og den politiske orden, som Vesten repræsenterer. Alle midler tages i brug, bortset fra direkte konventionel krigsførelse mod vestlige stater. Det indebærer, at ikke-militære midler, herunder moderne informationsteknologi, spiller en afgørende rolle, ofte i samspil med militære midler.

Rusland udgør således en ny og fundamental udfordring for vestlig sikkerhedspolitik og et problem for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Det er en konfliktrelation, som Vesten og Europa ikke kan lade som om ikke eksisterer: Så længe Rusland ønsker, at relationen skal være konfliktfyldt, er den det. Vesten har dog mulighed for selv at sammensætte sin respons, så konfliktrelationen håndteres bedst muligt, både på kort og lang sigt. Analysens sidste kapitel vender derfor tilbage til indledningens spørgsmål om, hvad udfordringen fra Rusland betyder for den europæiske orden, og hvilke muligheder der deri ligger for Danmark, Europa og det transatlantiske fællesskab.

4. Vesten, Rusland og den europæiske orden

Som vist i det foregående kapitel baseres russisk udenrigs- og sikkerhedspolitik på en multi-dimensionel konfliktforståelse, hvilket udfordrer den europæiske orden på et mere fundamentalt niveau. Dette kapitel diskuterer først, hvordan spørgsmålet om europæisk orden er vigtigt for Danmark. Det gøres ved at vise, at denne orden er normbaseret, og ved at diskutere de strukturelle konsekvenser af en grundlæggende uenighed om normerne. Analysen vender sig derefter til Ruslands historiske ambivalens over for den europæiske orden og belyser, hvordan russisk selvforståelse skaber udfordringer for visionen om en homogen orden i Europa. Til slut diskuterer kapitlet derfor disse udfordringer og udleder et fundamentalt strategisk valg for Vesten: hvorvidt man skal bevare idealet om et samlet, fredeligt og frit Europa med fælles spilleregler, eller om man vil acceptere den russiske påstand om konkurrerende visioner for orden og eventuelt ligefrem Ruslands krav på en interessesfære.

4.1 På vej mod en mere heterogen orden

Den europæiske orden kan forstås som et sæt af institutionaliserede normer – spilleregler – som enten er mere eller mindre eksplicit beskrevne og juridisk formaliserede, eksempelvis i traktatform, eller eksisterende som et sæt af diplomatiske, politiske og militære praksisser. En sådan norm- og regelrelateret forståelse bygger på en materiel realitet, som er et udtryk for magtforhold. Samtidig har den, netop fordi den er institutionaliseret, over tid fået sit eget liv og påvirker derfor aktørernes opførsel inden for de givne rammer.

Med den britiske premierminister Churchills berømte jerntæppetale i 1946 stod det klart, at den stigende politiske konfrontation mellem Anden Verdenskrigs sejrherre havde fået et militært og geografisk udtryk. Både Øst- og Vestblokken blev efterhånden konsolideret i henholdsvis Warszawapagten og NATO, også selv om kommunisterne fortsatte deres forsøg på at undergrave de vesteuropæiske demokratier i de kommende årtier. For at komplementere den rå magtbalance udviklede de to supermagter og deres europæiske partnere fra slutningen af 1960'erne og frem til *Helsinki Final Act* i 1975 de eksplicitte rammer for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Det skete gennem etableringen af først *Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa* (CSCE) og siden den permanente afløser *Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa* (OSCE). Disse geopolitiske 'trafikregler' har Rusland i stigende grad tilsidesat eller undergravet i de sidste 10 år, uden at landet dog fuldstændigt har forladt dem.¹⁶⁴ Russerne har eksempelvis undermineret INF-traktaten, Åben Himmel-traktaten (*Open Skies Treaty*) og Wien-dokumentet.¹⁶⁵

Netop de formelle regler udgør en hjørnesteen i den europæiske sikkerhedsarkitektur. De indeholder bl.a. det juridiske udtryk for de små landes ret til udenrigs- og alliancepolitisk selvbestemmelse, inklusive en række aftaler om våbenkontrol og andre typer aftaler. De formelle regler er med andre ord med til at skabe normer for europæisk sikkerhedspolitik og dermed klarhed for normernes eventuelle overskridelse. De sætter rammer for staters ageren i Europa – rammer, som er særdeles væsentlige, især for et lille land som Danmark. Danmarks sikkerhed er afhængig af den internationale situation og herunder velfungerende internationale rammer og institutioner.

Af disse grunde er det meget alvorligt, at en væsentlig interessent i europæisk sikkerhedspolitik nu udfordrer den eksisterende orden. Rækkevidden af den kvalitative forandring kan forklares med den franske samfundstænkner Raymond Arons distinktion mellem en homogen og heterogen orden.¹⁶⁶ I modsætning til tidligere tænkere skelnede Aron i sin diskussion af forskellige internationale systemer ikke blot mellem forskellige typer af magtbalancer – f.eks. systemer med to eller flere magtcentre – men også mellem deres kulturelle karakter. Forskellen på de to typer handler om, hvorvidt staternes vilje og evne til at administrere magtrelationerne er meget eller lidt ensartet. Den er ensartet i et homogent system, hvorfor forandringer skaber mindre friktion og mindre risiko for misforståelser. I et heterogent system er staternes vilje eller evne til at administrere magtrelationer derimod meget forskelligartet. Forandringer skaber derfor friktion, og der er højere risiko for misforståelser. Uanset parternes faktiske politik betyder deres forskellige tilgange i sig selv, at der opstår mere usikkerhed og uforudsigelighed, end der ville være, hvis tilgangene var ens. Et heterogent system er således mindre stabilt og mere uforudsigeligt end et homogent system.

Skiftet i Ruslands politik betyder i praksis, at den europæiske orden er gået fra i perioden efter den kolde krig at være et overvejende homogent system til i den nye, tredje fase at være på vej til at blive et overvejende heterogent system. Magtbalancen har på trods af den omfattende russiske militære modernisering ikke rykket sig væsentligt (moderniseringen har dog, som diskuteret i de foregående kapitler, sin egen strategiske relevans og giver konkrete udfordringer for den transatlantiske alliance). Det er i stedet selve tilgangen til systemet eller ordenen – altså hvad den internationale orden skal bestå af, og hvordan den skal administreres – som nu synes markant forskellig i henholdsvis Rusland og resten af Europa.

Skiftet i retning af en heterogen orden er dermed et fundamentalt træk ved den nye situation. Det komplicerer situationen i forhold til den tidligere gældende normalfortælling. Normalfor-

tællingen herskede i perioden efter den kolde krig og tog udgangspunkt i en relativt homogen orden med spilleregler, der som nævnt ovenfor blev formet under og byggede på elementer fra koldkrigstiden. Under selve den kolde krig trak magtbalancen derimod et anderledes spor ned gennem Europa, og systemet var stærkt heterogent. I forhold til spørgsmålet om Ruslands rolle i den europæiske orden gør denne historiske varians det vigtigt at have øje for de meget langsigtede dynamikker i relationen imellem Vesten og Rusland.

4.2 Ruslands historiske ambivalens over for Vesten

Selv om det ikke er givet, at relationen skal være konfliktfyldt, har den russiske selvforståelse altid været præget af ambivalens: Rusland som del af, men samtidig ofte i opposition til Vesten. Dette er et spørgsmål om national identitet og russernes egen opfattelse af deres placering i det internationale system. På et dybt plan har Ruslands politiske identitet altid været i en tvetydig relation til de andre europæiske stater, med en ømtålelig selvforståelse til følge. Når Rusland under Putin på et fundamentalt niveau ikke deler de europæiske landes idealer om, at dybt og forpligtende samarbejde er noget, der er til alles bedste, men snarere er farligt for Rusland og må undergraves, betyder det, at interaktionen imellem Rusland og Vesten er vendt tilbage til et århundredgammelt tema.¹⁶⁷

At Rusland er et europæisk land, lader sig nemt afgøre geografisk, eftersom Europa traditionelt slutter ved den russiske bjergkæde Ural. Men at Ruslands territorium fortsætter på den anden side af Ural, kan forklare, hvorfor den russiske politiske selvforståelse har været splittet mellem noget rent europæisk og noget andet, mere asiatisk eller ikke-europæisk. Det politiske fællesskab i Rusland har i adskillige omgange forhandlet sin administrative og økonomiske fornyelse som et europæiseringsprojekt – som et spørgsmål om at indhente de højtudviklede stater mod vest. I kraft af den enorme landmasse har den russiske centraladministration desuden altid stået over for særlige praktiske udfordringer. Det spillede bl.a. ind i den svage udvikling af parlamentarisk demokrati i Rusland i perioden mellem Napoleonskrigene og Første Verdenskrig, der ellers var karakteriseret ved en demokratiseringsproces i mange europæiske lande. Indtil Rusland ved Oktoberrevolutionen i 1917 blev skubbet helt ind i modernitetens paradoksale avantgarde, var det aldrig rigtigt klart for den russiske selvforståelse, om Rusland var, kunne være eller endda burde være et fuldtonet europæisk land. Denne identitetsmæssige tvetydighed spiller en væsentlig rolle i de symbolske og politiske ressourcer, som Putin-regeringen mobiliserer i forhold til udsondringen af Rusland fra det foreslåede strategiske partnerskab med Vesten.

Der kan udledes to forskellige konsekvenser af den tvetydige historie. På den ene side viser historien om den russiske identitet, at der kan identificeres et langsigtet mønster, hvor russiske eliter skiftevis tiltrækkes af det moderne Vesten og som modreaktion frastødes for at fastholde konservative værdier.¹⁶⁸ Modreaktionen leder så til manglende vækst, hvorfor Vesten atter bliver tiltrækkende. Ifølge denne logik har Rusland siden slutningen af den kolde krig været gennem denne cyklus fra tiltrækning til (nu igen) afvisning. Russerne vil derfor på et tidspunkt svinge retur til et mindre antagonistisk, mere handelsorienteret og snusfornuftigt forhold til Vesten og Europa.

På den anden side kan historien om relationen anskues som ét langt spil om anerkendelse, hvor Rusland stræber efter at blive anerkendt som en uafhængig og ligeværdig partner til Europa og Vesten. Den russiske selvforståelse er kulturelt betinget, fordi russerne konstruerer deres nationale identitet *i modsætning til* en europæisk og vestlig identitet.¹⁶⁹ Det indebærer ikke nødvendigvis, at den kulturelle modsætning også bliver til en politisk modsætning internationalt, men det er en dybtliggende ressource, som kan mobiliseres i det interne politiske spil i Rusland.

Følger man den første tanke, er Rusland for tiden på et lavpunkt i en langvarig cyklus. For Vesten kommer den langsigtede Ruslands-håndtering her til at handle om at fastholde muligheder for, at Rusland kan 'svinge tilbage', og om at undgå gensidigt ødelæggende udfald i mellemtiden. Følger man den anden tanke, er det vigtigt, at en sådan tilgang på en eller anden måde imødekommer det russiske behov for en særlig position eller anerkendelse. Uanset hvilken tolkning man anlægger, understreger identitetspointen, dels at Rusland må komme overens med sig selv, dels at Vestens muligheder handler om mere end rå magtbalancer; de handler netop om at imødekomme problematikken omkring Ruslands selvforståelse. Den amerikanske præsident Trump udtalte i april 2017, at det amerikanske forhold til Rusland er på et historisk lavpunkt, og at det ville være at foretrække at opnå bedre diplomatiske relationer mellem de to lande.¹⁷⁰ En sådan tilnærmelse er, som indikeret her, også betinget af, hvordan Rusland fundamentalt ser sig selv i verden og Europa.

4.3 Vestens udfordringer i forhold til den europæiske orden

Ruslands udfordring af den europæiske orden betyder, at Vesten har et fundamentalt strategisk valg. På den ene side kan Vesten vælge at acceptere, at den europæiske orden er blevet mere heterogen og lade de geopolitiske konsekvenser heraf spille sig ud. Det indebærer en accept af, at der gælder særlige regler for Rusland, herunder at russerne har en interessesfære,

hvor de kan agere frit. I praksis betyder det, at man lader dem kontrollere udenrigspolitik og allianceforhold for lande inden for sfæren, herunder Georgien og Ukraine, og måske ligefrem lader Rusland intervenere militært med henblik på at sikre sin position.¹⁷¹ På den anden side kan Vesten vælge at leve med diskrepansen mellem de universelle principper for den europæiske orden og Ruslands multidimensionelle modstand, herunder de materielle vetoer i form af de frosne konflikter mod øst. Det er muligt, at situationen i Ukraine har nået et stabilt leje, og at den derfor vil være uforandret i årtier. Det er grundlæggende en strategi, som tager højde for de geopolitiske realiteter og de åbne vestlige samfunds sårbarhed, uden at Vesten derved overlader scenen til revisionistiske aktørers rendyrkede magtpolitik. Sidstnævnte indebærer et fortsat fokus på at skabe en troværdig afskrækkelse af yderligere russisk aggression, f.eks. i Baltikum. En lignende tilgang var *de facto* gældende i forholdet til Sovjetunionen under den kolde krig. Det sikrede, at man dels kunne undgå en direkte konfrontation i koldkrigsårene, dels kunne fastholde de østeuropæiske landes principielle ret til selvbestemmelse – en ret, som mange af regionens lande siden har benyttet sig af ved at slutte sig til vestlige institutioner som NATO og EU.

Vesten er ikke tvunget til at vælge den første option. Selv om det europæiske system er blevet mere heterogent, er det ikke nødvendigvis blevet mere multipolært. Systemet har kun forandret sig i forhold til spillereglerne. Uenigheden om normerne forandrer viljen, men ikke nødvendigvis magtbalancen og dermed evnen til at ændre 'the facts on the ground'. Der er derfor ingen *a priori* grund til at opgive de universelle principper for den europæiske orden, herunder staternes ret til selvbestemmelse. Evnen til at opretholde disse principper er stadig et udtryk for underliggende magtforhold: At opgive principperne eller lade dem indskrænke til et givet geografisk rum – eksempelvis uden for det postsovjjetiske rum – ville være det samme som at give magt (og ret) fra sig.

Vesten er dog tvunget til at forholde sig til, at den europæiske orden er blevet mere heterogen. I konfliktrelationer gælder det ikke, at der skal to til tango; hvis blot den ene part mener, at der er tale om en konflikt, så er der en konflikt, uanfægtet hvad den anden part mener. Den nye situation indebærer en konceptuel udfordring, fordi Vesten er nødsaget til at gentænke relationen til Rusland fundamentalt. Samtidig er det kun den ene side, som i et vist omfang er vendt tilbage til den kolde krigs logikker. En væsentlig del af udfordringen for Vesten ligger i at kunne skabe et passende og troværdigt kollektivt forsvar, men også undgå at forstørre problemerne ved at 'købe' Ruslands vision fuldt ud.

Der er således behov for at forstå relationen imellem Rusland og Vesten i et langsigtet perspektiv om europæisk orden. Det handler primært om, hvordan Vesten, Europa, NATO og Danmark kan forstå regionen inklusive et Rusland, der ikke vil være en del af den orden, man ellers fra vestlig side fremmer og antager er intuitivt tiltrækkende. Den væsentlige pointe er her, at man – dels fordi Vesten er relativt stærkest i sammenhængen, dels fordi Vesten ellers bliver manipuleret af Ruslands politik – simpelthen er tvunget til ikke kun at tænke på og varetage relationen til Rusland, men også har et samlet ansvar for den overordnede orden, som altså inkluderer Rusland. Fordi magtbalancen i sidste ende er til NATO-alliancen og det transatlantiske forholds fordel, er det denne rapports centrale pointe, at der påhviler alliancen og det transatlantiske fællesskab et særligt ansvar ud over det, der har at gøre med det kollektive forsvar og afskrækkelse.

Det er et ansvar for at opretholde den stadig eksisterende europæiske orden i form af dens netværk af formaliserede aftaler og institutioner såsom OECD. Det er også et ansvar for at skabe en vision for et europæisk kontinent, hvori Rusland har en naturlig fremtidig plads, der respekterer den særlige status, Rusland har grundet sin historiske rolle som sejrherre i Anden Verdenskrig og efterfølgende supermagt i kraft af atomvåbenarsenalet. Det er dog helt afgørende, at det samtidig er en vision for en europæisk orden, som fastholder princippet om staternes – selv de mindre stater – ret til selvbestemmelse, også i deres ydre forhold. Det vil altså sige en vision for et fredeligt, frit og samlet Europa.

5. Konklusion og anbefalinger

Forandringen af den europæiske sikkerhedspolitik er så markant, at 'perioden efter den kolde krig' er slut. Der er ikke tale om en tilbagevenden til den kolde krigs totale konfrontation. Alligevel er der blandt motiverne for den russiske enegang og udfordring af den vestligt støttede orden samt i de midler, som Rusland bringer i spil, klare træk fra den kolde krig. Vesten og Danmark befinder sig, primært på grund af Ruslands fravalg af en europæisk 'normalisering', i en tredje historisk fase siden Anden Verdenskrigs afslutning.

Denne nye periode er karakteriseret ved, at geopolitikken igen er blevet en del af det danske nærområde. Som resultat af bekymringer for potentielle russiske handlinger har NATO's medlemslande besluttet at skifte fokus tilbage mod kollektivt forsvar. Herunder har NATO iværksat en række initiativer for at kunne forsikre alliancens medlemmer om, at sikkerhedsgarantien virker, og for i stigende grad at kunne afskrække Rusland fra at foretage militære angreb på alliancens territorium.

Samtidig søger Rusland med udgangspunkt i sin komplekse konfliktvision at undergrave enigheden bag europæisk politik og civilsamfund. Som analysen viser, er der betydelige indikationer på, at Putins regime aktivt forsøger at undergrave demokratiske processer og institutioner (bl.a. valg handlinger) i Europa. Den russiske regering modarbejder den europæiske enhed og dermed både NATO og EU's evne til at træffe beslutninger i fællesskab. Gennem sine handlinger i Ukraine og Georgien har Rusland anvendt militær magt på måder, der ikke er forenelige med de standarder, som den europæiske orden er bygget på, og som ikke flugter med verdenssamfundets forventninger hertil, herunder krigens love. Ruslands involvering i Syrien forstærker indtrykket af, at russerne i dag anlægger en mere selvhævdende linje i deres brug af militære midler. Den russiske udfordring af den europæiske orden gør danske og vestlige visioner for orden i det internationale rum så meget desto vigtigere. Danmark og Vesten står over for en aktør, der ikke ønsker at følge de normale regler, og som aktivt bruger brudfladerne i de normale regler. Enhver form for overordnet strategi for både kort- og langsigtet håndtering af Rusland må derfor tage udgangspunkt i den nye, mere heterogene orden.¹⁷²

Bør Vesten og Danmark fortsat arbejde på langsigtet at integrere Rusland i den europæiske orden, eller bør man aktivt acceptere russiske interessesfærer inklusive retten til at bestemme over nabolandes udenrigspolitik og alliancetilhørsforhold? Det sidste er en radikal option, som ville bryde med mere end 100 års dagsorden om de små landes ret til selvbestemmelse.

Det er også en option, der ville undergrave Danmarks egen rolle og status i verden. Derfor anbefales en alternativ overordnet tilgang:

- Ruslands integration i den europæiske sikkerhedsarkitektur bør fortsat være Vestens langsigtede prioritet. I mellemtiden må Vesten sandsynligvis belave sig på, at der vil være forskel på principperne og realiteterne på jorden i eksempelvis Ukraine.
 - Den russiske udfordring betyder, at Vestens beslutningstagere må lære at navigere strategisk i en mere heterogen europæisk orden. Vesten bør dog ikke opgive idealet om en samlet, homogen orden.
 - NATO's kollektive forsvar udgør en væsentlig og uomgængelig komponent for Vestens evne til at kunne navigere strategisk. Det er en hjørnesten i den europæiske sikkerhed, ikke mindst i takt med at ordenen bliver mere heterogen.
 - Vestens nødvendige reaktion, herunder foranstaltningerne med henblik på NATO's kollektive forsvar, kan ikke reduceres alene til sine militære komponenter. Afskrækkelse er en kompleks politisk effekt af militære og politiske dynamikker.
 - Når Vestens ledere behandler spørgsmålet om den europæiske orden med henblik på Ruslands langsigtede integration, er det på den ene side vigtigt ikke at gå på kompromis med denne ordens fundamentale principper. Men samtidig er det også vigtigt at overveje, hvordan man kan imødekomme russiske bekymringer i det omfang, det ikke indebærer et sådant kompromis.
- 1) Det gælder for det første Ruslands identitetsmæssige udfordring fra Europa, som kan forsøges imødekommet ved symbolsk at anerkende Ruslands særlige, historisk og atomart begrundede status. Hvis visionen om en stabil europæisk orden skal revitaliseres, er det væsentligt at tage højde for dette mere idé- og statusmæssige aspekt af Ruslands rolle i Europa.
 - 2) Det gælder for det andet Ruslands mere formelle inddragelse i den europæiske sikkerhedsorden. Vejen frem mod et mindre heterogent system forudsætter russisk vilje til en sådan enighed om fornyede rammer for ordenen. Det forudsætter dog også, at Vesten er villig til at overveje at indgå et kompromis, som har en eller anden form for omkostning. NATO's missilforsvarssystem, herunder eksempelvis grænserne for dets

fremtidige funktionelle indretning, er et sådant muligt emne, der kan inddrages i en bredere diplomatisk samtale om våbenkontrolaftaler i det europæiske rum.

Samlet set udgør forandringen af den europæiske sikkerhedspolitik et historisk skift. Det er væsentligt fortsat at arbejde på klarhed om konsekvenserne af dette skift og dermed på både overordnet og specifik situationsforståelse hos beslutningstagerne. Det omfatter:

- *Grundlæggende sikkerhedspolitisk situationsforståelse.* På det mest overordnede niveau er det centralt, at man i Danmark og Vesten gør sig klart, at der er en ny sikkerhedspolitisk situation i Europa. Rusland er ikke indstillet på at være en konstruktiv partner i den politiske orden, som de vestlige lande har forsøgt at opbygge i perioden efter den kolde krig. Russerne ser sig selv i en fundamental konflikt med Vesten, og de udøver den i forskellige dimensioner, både på politisk og militært niveau. Der er tale om en konflikt, hvor Vesten er en part, uanset hvad de vestlige landes ledere og befolkninger måtte mene.
- *Situationsforståelse i forhold til, at NATO's respons er nødvendig, men ikke tilstrækkelig.* NATO's respons på de forandrede sikkerhedspolitiske vilkår i Europa siden 2014 er kun én del af den overordnede vestlige reaktion. Vestens umiddelbare svar såvel som mere langsigtede indsats må tænkes bredere end det blot militære. Det betyder, at det er vigtigt for NATO, at der er enighed, herunder udadtil, om fælles procedurer og beslutninger, og at der er politisk villighed til at arbejde på en sådan enighed (og konsensus), når den er udfordret af forskellige opfattelser. Endvidere er det vigtigt at erkende, at NATO's militære respons ikke er et tilstrækkeligt modtræk i en situation, hvor konflikten udfolder sig i ikke-militære dimensioner.
- *Situationsforståelse i forhold til hybrid krigsførelse.* Rusland har i de senere år vist, at landet har evne og vilje til offensiv hybrid krigsførelse som ved annekteringen af Krim og involveringen i den ukrainske konflikt. Selv om de seneste årtiers fokus på at bekæmpe asymmetriske trusler har givet NATO-landenes væbnede styrker erfaring med komplekse operationer, hvor det civile og militære integreres tæt, udgør den hybride krigsførelse (*grey zone conflicts*) et særskilt militært og mere overordnet strategisk problem for Vesten. Det gælder ikke mindst i et transnationalt alliance- eller koalitionsperspektiv. Spørgsmålet om, hvordan man udøver hybrid afskrækkelse over for en nationalstat som Rusland, er blevet presserende som en særlig udfordring af hensyn til den overordnede afskrækkelses troværdighed.

- *Initiativ for hybrid afskrækkelse.* Vesten bør udvikle mere systematisk viden om, hvordan russisk hybrid krigsførelse kan afskrækkes eller afmonteres effektivt, herunder præventive socialpolitiske initiativer i de baltiske lande med henblik på at begrænse potentialet for kriser.¹⁷³ Den nylige beslutning om at oprette et europæisk center for bekæmpelse af hybride trusler i Helsinki er et første skridt i denne retning.¹⁷⁴
- *Situationsforståelse i forhold til 'aktive foranstaltninger'.* Ruslands omfattende brug af aktive foranstaltninger – propaganda, indblanding i andre landes politiske processer, civilsamfundspåvirkning og andre former for undergravende virksomhed – udgør i dag et problem, som kræver særlig årvågenhed. Det skyldes dels den interne politiske splittelse i Vesten, der indebærer en forhøjet sårbarhed over for aktive foranstaltninger, dels de nye og ekspanderende muligheder, som internettet giver russerne. Danmark og Vesten bør være på vagt over for Ruslands ageren i informationsrummet og aktivt imødegå og bekæmpe offensive russiske foranstaltninger. Det gælder både i de vestlige lande selv, herunder i Danmark, på regionalt niveau i Central- og Østeuropa og på det globale niveau.

Ud over situationsforståelse er det væsentligt at imødegå den forhøjede risiko for utilsigtede eskalationer og andre misforståelser, der følger af den større usikkerhed i det mere heterogene system generelt og af Ruslands aktive indsats for at forøge denne usikkerhed specifikt.

- *Transparens kan reducere risiko for misforståelser.* Fordi den nye situation er karakteriseret ved et mere heterogent system, er der højere risici for misforståelser. På kort sigt er det derfor vigtigt, at de vestlige lande, samtidig med at de udbygger mekanismerne for afskrækkelse, også bidrager til at undgå at forhøje risikoen for misforståelser i samspillet med Rusland. I løbet af den kolde krig opbyggede USA og Sovjetunionen nogle relativt faste spilleregler i form af diplomatiske rutiner og kommunikationskanaler. Disse spilleregler skabte transparens, orden og en vis forudsigelighed i det konfliktfyldte forhold.¹⁷⁵ Et berømt eksempel er aftalerne om en direkte hotline imellem Washington og Moskva, der skulle sikre hurtig og pålidelig kommunikation imellem parterne.¹⁷⁶ Dette står i kontrast til den nuværende situation, hvor mange af de tidligere etablerede kommunikationsveje er skrinlagte.
- *Sigt mod militær og diplomatisk 'rutinisering'.* Begge parter bidrager til uigennemsigthed og dermed usikkerhed gennem taktiske militære valg. Det gælder særligt Rusland, men også i et vist omfang NATO-landene. Det omfatter eksempelvis militære patrulje-

ringsmønstre med særligt høj taktisk risiko, herunder f.eks. at flyve uden transpondere i europæisk luftrum.¹⁷⁷ Det skaber risiko for uheld og utilsigtet eskalation. Det danske bidrag til NATO's fremskudte tilstedeværelse giver Danmark særlig grund til at lægge vægt på både transparens og rutinisering i de militære relationer med Rusland. I bemærkningerne til beslutningsforslaget om udsendelsen, der blev godkendt af Folketinget i april 2017, refereres til en vurdering fra FE: 'Det er vurderingen, at et stigende antal militære styrker, der opererer tæt på grænseområdet mellem Polen, de baltiske lande og Rusland, øger risikoen for, at misforståelser og fejlkalkulationer kan føre til eskalerende situationer'.¹⁷⁸ Det er i Danmarks interesse at gøre alt for at undgå enhver eskalation. Ud fra et synspunkt om orden og strategisk signalgivning er det væsentligt for Vesten at overveje, om NATO med fordel kan adaptere operative mønstre, som sigter mod at genskabe rutinerne og det scenografisk velkendte i forholdet til Rusland. Forudsigelighed i den overordnede relation er i dette perspektiv vigtigere end jagten på de små taktiske fordele, der f.eks. kan være ved at flyve uden transpondere. En sådan enighed kræver for det første en erkendelse af farerne for eskalation og destabilisering. For det andet kræver det bedre og mere direkte kontaktflader, både på det politiske og militære niveau, som man så under den kolde krig. Endelig bør Vesten bevidst sigte efter at rutinisere den nye strategiske situation i konkret diplomatisk praksis. Samlet set ville et sådant fornyet fokus på rutiner og forudsigelighed være et væsentligt element i opbyggelsen af en ny europæisk sikkerhedsorden.

Endelig bør Danmark fremme internationale regelsæt og aftaler, også i relation til USA.

Den europæiske orden bygger i høj grad på våbenkontrolregimer og andre internationale aftaler og institutioner. De internationale regelsæt er dog under pres i den nuværende situation. Som et lille land har Danmark stor interesse i, at det gældende regelsæt opretholdes og overholdes. Danmark bør derfor være en klar stemme i det internationale rum, både over for Rusland, USA og store europæiske lande, for at støtte aftaler som INF-traktaten, Åben Himmeltaktaten og Wien-dokumentet.

Alt i alt er det i Danmark, Europa og Vestens klare interesse, at der i den kommende tid skabes en ny vision for den europæiske orden. Det bør være en vision, som fastholder grundelementerne i den europæiske sikkerhedsarkitektur, men samtidig har plads til Rusland. Kun derved kan Vesten skabe et mere konstruktivt forhold til Rusland, så alle parter kan gå en mere sikker fremtid i møde.

6. Noter

¹ Distinktionen imellem en homogen og heterogen orden stammer fra Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations* (Paris: Calmann-Lévy, 1984). Arons overordnede teoretiske pointer om de to ordenstyper inddrages i kapitel 4.

² Geopolitik forstås i denne rapport som det grundelement i international politik, der vedrører magtpolitiske konflikter imellem aktører, som pga. varierende kapabiliteter og forskellige geografiske placeringer indtager forskellige positioner i det internationale rum.

³ James M. Goldgeier & Michael McFaul, *Power and Purpose: U.S. Policy toward Russia after the Cold War* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003), særligt 87-119.

⁴ Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era* (New York: Columbia University Press, 2002).

⁵ Selvom Rusland var et centralt sikkerhedspolitisk emne, blev landet nogle gange i den mere generelle europæiske integrationsproces i højere grad set som forudsætningskabende for den europæiske integration end som et mål i sig selv.

⁶ Henrik Ø. Breitenbauch, "Geopolitical Geworfenheit: Northern Europe After the Post-Cold War", *Journal of Regional Security*, 10:2 (2015), 113-133.

⁷ Thomas D. Grant, "Annexation of Crimea", *The American Journal of International Law*, 109:1 (2015), 68-95; Office of the Prosecutor, "Report on the Preliminary Examination Activities 2016", Haag: Den Internationale Straffedomstol, 14. november 2016, 33-42.

⁸ Andrew E. Kramer, "Fighting in Ukraine May Complicate U.S. Thaw with Russia", *New York Times*, 31. januar 2017 (20. marts 2017), <https://www.nytimes.com/2017/01/31/world/europe/eastern-ukraine-civil-war-russia.html>; OSCE, "Hardship for conflict-affected civilians in eastern Ukraine", OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, februar 2017.

⁹ Somini Sengupta & Andrew E. Kramer, "Dutch Inquiry Links Russia to 298 Deaths in Explosion of Jetliner Over Ukraine", *New York Times*, 28. september 2016 (26. april 2017), https://www.nytimes.com/2016/09/29/world/asia/malaysia-air-flight-mh17-russia-ukraine-missile.html?_r=0.

¹⁰ Ian Brzezinski & Nicholas Varangis, "The NATO-Russia Exercise Gap... Then, Now, & 2017", *NATOSource*, Atlantic Council, 25 oktober 2016 (20. marts 2017), <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/the-nato-russia-exercise-gap-then-now-2017>; Pauli Järvenpää, "Zapad-2013: A View from Helsinki", Washington D.C.: The Jamestown Foundation, august 2014; Gudrun Persson (red.), "Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2016", Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), december 2016, 52-54.

¹¹ "Joint Declaration on 'Allied Solidarity and Shared Responsibility'", fælles erklæring fra præsidenterne fra Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, og Slovakiet samt præsidenten for Tjekkiet underhus, november 2015, udgivet af President of the Republic of Lithuania, tilgængelig på: <https://www.lrp.lt/data/public/uploads/2015/11/joint-declaration.pdf> (20. marts 2017). Alle citater er oversat af rapportens forfattere.

¹² Carl Haglund et. al., "Russisk propaganda bidrar til å så splid", *Aftenposten*, 10. april 2015 (27. marts 2017), <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/Fem-nordiske-ministre-i-felles-kronikk-Russisk-propaganda-bidrar-til-a-sa-splid-43390b.html>.

¹³ Christopher P. Cavas, "Russia Concerns Prompt First-Ever US, Nordic Deputy Defense Minister's Meeting", *Defense News*, 9. september 2015 (14. marts 2017), <http://www.defensenews.com/story/defense/policy->

[budget/leaders/2015/09/09/meeting-us-nordic-deputy-defense-ministers-work-norway-iceland-finland-sweden-denmark-oslo-bodo-marines-russia-putin/71977298/](http://www.government.se/speeches/2017/05/speech-by-minister-for-defence-peter-hultqvist-on-northern-european-security/).

¹⁴ Government Offices of Sweden, "Speech by Minister for Defence Peter Hultqvist on Northern European Security", tale ved John Hopkins University, 17. maj 2017 (22. maj 2017), <http://www.government.se/speeches/2017/05/speech-by-minister-for-defence-peter-hultqvist-on-northern-european-security/>. Den ændrede svenske trussels- og risikopfattelse kommer også til udtryk ved, at Sverige har besluttet at genindføre værnepligten fra 2018. Se Government Offices of Sweden, "Sweden re-activates conscription", 2. marts 2017 (27. marts 2017), <http://www.government.se/articles/2017/03/re-activation-of-enrolment-and-the-conscription/>; Martin S. Sørensen (2017), "Sweden Reinstates Conscription, With an Eye on Russia", *New York Times*, 2. marts 2017 (20. marts 2017), <https://www.nytimes.com/2017/03/02/world/europe/sweden-draft-conscription.html?smid=tw-nytimes&smtyp=cur>.

¹⁵ Kristian Åtland et. al., "Russlands militære intervention i Syria: baggrund, gennemførelse og konsekvenser", 15. marts 2016, Kjeller: Forsvarets forskningsinstitut (FFI).

¹⁶ Ifølge Human Rights Watch har russiske styrker i Syrien gentagne gange brudt krigens love. Se Human Rights Watch, "Human Rights Watch World Report 2017 – Events of 2016", New York: Human Rights Watch, 2017, tilgængelig på: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2017-web.pdf (18. april 2017), 572-573. Vestlige regeringsledere, EU og internationale NGO'er fordømte i denne forbindelse Ruslands deltagelse i bombningen af Aleppo i september og oktober 2016, og flere NGO'er kaldte det en 'krigsforbrydelse'. Se Amnesty International, "Amnesty International Report 2016/17: The State of the World's Human Rights" (London, 2017), 349-351; Council of the European Union, "Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the situation in Aleppo", 9. december 2016 (21. marts 2017), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/09-hr-declaration-aleppo/>; Human Rights Watch, "Russia/Syria: War Crimes in Month of Bombing Aleppo", 1. december 2016 (13. marts 2017), <https://www.hrw.org/news/2016/12/01/russia/syria-war-crimes-month-bombing-aleppo>; "Joint Statement on Aleppo: 7 December 2016", fælles erklæring fra regeringslederne i USA, Canada, Frankrig, Tyskland, Italien og Storbritannien, 7. december 2016, udgivet af Prime Minister's Office, tilgængelig på: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-aleppo-7-december-2016> (21. marts 2017). Den vestligt ledede koalitions egen involvering i konflikten i Syrien foregår til tider i en gråzone, hvilket ifølge observatørgruppen Airwars blandt andet har involveret en stigning i civile tab i 2017, jf. Jacob Svendsen, "Nu dræber Vesten flere civile i bombeangreb end Rusland", *Politiken*, 26. april 2017 (4. maj 2017), <http://politiken.dk/udland/art5925067/Nu-dr%C3%A6ber-Vesten-flere-civile-i-bombeangreb-end-Rusland>. Det er dog helt centralt at være opmærksom på, at de vestlige lande systematisk bestræber sig på at overholde krigens love.

¹⁷ Lukasz Kulesa, "Russia and the West: Russia's Recent Assertiveness, Western Response, and What the Future May Hold", *Harvard International Review*, 37:4, Fall 2016, udgivet online d. 3. januar 2017 (14. marts 2017) <http://hir.harvard.edu/russia-and-west-assertiveness-response-what-the-future-may-hold/>; Deborah W. Larson & Alexei Shevchenko, "Russia says no: Power, status, and emotions in foreign policy", *Communist and Post-Communist Studies*, 47:3-4 (2014), 269-279.

¹⁸ Forsvarets Efterretningstjeneste, "Efterretningsmæssig Risikovurdering 2016: En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed" (København, 2016), 11.

¹⁹ Forsvarets Efterretningstjeneste, "Efterretningsmæssig Risikovurdering 2016", 11.

²⁰ George F. Kennan, "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, 65:4 (1987), 862. Artiklen blev oprindeligt udgivet under pseudonymet "X" i *Foreign Affairs* i 1947.

- ²¹ Kennan, "Soviet Conduct"; State Department Policy Planning Staff, "The Inauguration of Organized Political Warfare", Washington D.C., College Park: National Archives & Records Administration, 4. maj 1948 (3. marts 2017), <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d269>.
- ²² "A Force for Freedom", tale af NATO-generalsekretær Anders Fogh Rasmussen ved Carnegie Europe, 15. september 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113063.htm?selectedLocale=en.
- ²³ "Adapting to a changed security environment", tale af NATO-generalsekretær Jens Stoltenberg på Center for Strategic and International Studies (CSIS) i Washington D.C., 27. maj 2015 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120166.htm.
- ²⁴ "The Three Ages of NATO: An Evolving Alliance", tale af NATO-generalsekretær Jens Stoltenberg på Harvard Kennedy School, 23. september 2016 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135317.htm.
- ²⁵ Se f.eks. Patrick Keller, "Divided by geography? NATO's internal debate about the eastern and southern flanks", s. 52-62 i Karsten Friis (red.), *NATO and Collective Defence in the 21st Century: An Assessment of the Warsaw Summit* (Abingdon: Routledge, 2017).
- ²⁶ NATO, "Warsaw Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016", 9. juli 2016 (4. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.
- ²⁷ NATO, "Statement to the media by the NATO Secretary General at the Press Conference held at NATO HQ, Brussels after the meeting of the NATO-Ukraine Commission", 2. marts 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_107682.htm.
- ²⁸ Se NATO, "NATO Secretary General condemns entry of Russian convoy into Ukraine", 22. august 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112112.htm?selectedLocale=en; NATO, "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO-Ukraine Commission at the level of Foreign Affairs Ministers", 2. december 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_115315.htm?selectedLocale=en; NATO, "NATO Allies and partners discuss Ukraine crisis", 11. marts 2015 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_118114.htm?selectedLocale=en; NATO, "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO-Ukraine Commission", 13. maj 2015 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119430.htm?selectedLocale=en; NATO, "Joint statement of the NATO-Ukraine Commission at the level of Heads of State and Government", Warszawa, 9. juli 2016 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133173.htm?selectedLocale=en; NATO, "Joint press point with NATO Deputy Secretary General Rose Gottemoeller and the Prime Minister of Ukraine, Volodymyr Groysman", 9. februar 2017 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_140847.htm.
- ²⁹ Se f.eks. Council of the European Union, "Extraordinary meeting of EU Heads of State or Government on Ukraine", 6. marts 2014 (30. marts 2017), <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/03/06/>; Will Dunham, "Kerry condemns Russia's 'incredible act of aggression' in Ukraine", *Reuters*, 2. marts 2014 (30. marts 2017), <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-usa-kerry-idUSBREA210DG20140302>; United States Mission to the United Nations, "Remarks at a UN Security Council Briefing on Ukraine", 2. februar 2017 (30. marts 2017), <https://usun.state.gov/remarks/7668>.
- ³⁰ EU, "EU sanctions against Russia over Ukraine Crisis", senest opdateret 30. marts 2017 (30. marts 2017), http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en.

- ³¹ Peter Rutland, "The Impact of Sanctions on Russia", *Russian Analytical Digest*, 17. december 2014, No. 157: 2-7. For nylige oversigter over amerikanske sanktioner mod Rusland, se Rebecca M. Nelson, "U.S. Sanctions and Russia's Economy", Washington D.C.: Congressional Research Service, 17. februar 2017; Cory Welt & Dianne E. Rennack, "Overview of U.S. Sanctions Regimes on Russia", Washington D.C.: Congressional Research Service, 11. januar 2017.
- ³² Naja Bentzen & Evarts Anosovs, "Minsk peace agreement: still to be consolidated on the ground", briefing d. 12. februar 2015, European Parliamentary Research Service; Hrant Kostanyan & Stefan Meister, "Ukraine, Russia and the EU: Breaking the deadlock in the Minsk process", CEPS Working Document, No. 423, juni 2016.
- ³³ Erik Jones & Andrew Whitworth, "The Unintended Consequences of European Sanctions on Russia", *Survival*, 56:5 (2014), 21-30; Nelson, "U.S. Sanctions"; Rutland, "The Impact of Sanctions".
- ³⁴ Se f.eks. Robert Golanski, "One year after Minsk II: consequences and progress", *European View*, 15:1 (2016), 67-76; Jones & Whitworth, "Unintended Consequences"; Kostanyan & Meister, "Breaking the deadlock"; Nelson, "U.S. Sanctions"; Rutland, "The Impact of Sanctions".
- ³⁵ NATO, "NATO Response Force", senest opdateret 16. januar 2017 (6. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49755.htm.
- ³⁶ NATO, "NATO Response Force"; Forsvarsministeriet, "NATO Response Force", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/temaer/nato/Pages/natotema.aspx> (6. april 2017).
- ³⁷ NATO, "Boosting NATO's presence in the east and southeast", senest opdateret 15. marts 2017 (3. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm?selectedLocale=en.
- ³⁸ Amanda Lapo & Monty d'Inverno, "NATO's Enhanced Forward Presence: reassurance and deterrence", *IJSS Military Balance Blog*, 20. februar 2017 (3. april 2017), <http://www.ijss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2017-edcc/february-7849/natos-enhanced-forward-presence-d261>.
- ³⁹ Forsvarsministeriet, "Fremskudt tilstedeværelse/enhanced Forward Presence", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/forsvarsministeren-til-nato-topmoede-i-warszawa.aspx> (6. april 2017).
- ⁴⁰ Folketingstidende A, "Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til NATOs fremskudte tilstedeværelse i Baltikum og Polen", beslutningsforslag nr. B 150, Folketinget 2016-17, tilgængelig på: http://www.ft.dk/Rlpdf/samling/20161/beslutningsforslag/B150/20161_B150_som_fremsat.pdf (20. april 2017).
- ⁴¹ NATO, "Boosting NATO's presence".
- ⁴² NATO, "Readiness Action Plan", senest opdateret 25. januar 2017 (3. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm?selectedLocale=en#; Forsvarsministeriet, "Det multinationale korpshovedkvarter (HQ MNC NE)", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/temaer/nato/Pages/natotema.aspx> (6. april 2017).
- ⁴³ Office of the Press Secretary, "Press Conference by President Obama after NATO Summit", 9. juli 2016 (6. april 2017), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/09/press-conference-president-obama-after-nato-summit>. Se også U.S. Department of Defense, "European Reassurance Initiative (ERI) Fact Sheet", senest opdateret 5. januar 2017, tilgængelig på: https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0514_Atlantic-Resolve (6. april 2017).
- ⁴⁴ Forsvarsministeriet, "Joint Expeditionary Force (JEF)/værnsfælles udrykningsstyrke", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/temaer/nato/Pages/natotema.aspx> (7. april 2017); Ministry of De-

fence, "International partners sign Joint Expeditionary Force agreement", 5. september 2014 (7. april 2017), <https://www.gov.uk/government/news/international-partners-sign-joint-expeditionary-force-agreement>.

⁴⁵ NATO, "NATO's support for Ukraine", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-nato-ukraine-support-eng.pdf (5. maj 2017); NATO, "Relations with Georgia", senest opdateret 30. marts 2017 (5. maj 2017), http://www.nato.int/cps/da/natohq/topics_38988.htm#.

⁴⁶ NATO, "Allies enhance NATO air-policing duties in Baltic States, Poland, Romania", 29. april 2014 (11. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_109354.htm?selectedLocale=en; Gareth Jennings, "Dutch F-16s arrive in Lithuania to take over Baltic air policing mission", *IHS Jane's Defence Weekly*, 3. januar 2017 (11. april 2017), <http://www.janes.com/article/66641/dutch-f-16s-arrive-in-lithuania-to-take-over-baltic-air-policing-mission>.

⁴⁷ NATO, "AWACS: NATO's 'Eyes in The Sky'", 21. februar 2017 (11. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48904.htm.

⁴⁸ NATO, "Readiness Action Plan"; NATO, "NATO to enhance its presence in the Black Sea region", 16. februar 2017 (3. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_141384.htm.

⁴⁹ NATO, "Strategic Concept 2010", 19. november 2010 (18. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm.

⁵⁰ Office of the Press Secretary, "FACT SHEET: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners", 3. juni 2014 (4. april 2017), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support->. I erkendelse af, at det pga. NATO's konsensusbaserede beslutningskoncept ville tage tid at nå til enighed om modforanstaltninger efter Krim, havde USA allerede i april 2014 besluttet at stationere militære styrker i Estland, Letland, Litauen og Polen. Selv om styrken skulle udskiftes med fast interval og derfor i teorien ikke var permanent, udgjorde det *de facto* et varigt amerikansk fodaftryk i regionen.

⁵¹ Ifølge NATO's eget estimat udgjorde USA forsvarsudgifter i 2016 ca. 73% af NATO's samlede forsvarsudgifter, jf. NATO, "Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)", 13. marts 2017 (3. april 2017), http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf.

⁵² Artikel 4 beskriver, at 'parterne vil rådføre sig med hverandre, når som helst enhver af dem mener, at nogen af parternes territoriale integritet, politiske uafhængighed eller sikkerhed er truet', jf. NATO, "The North Atlantic Treaty", 4. april 1949, Washington D.C. Traktaten er tilgængelig på http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm (28. marts 2017).

⁵³ NATO, "Statement by the North Atlantic Council following meeting under article 4 of the Washington Treaty", 4. marts 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_107716.htm.

⁵⁴ NATO, "Statement by NATO Foreign Ministers", 1. april 2014 (31. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_108501.htm.

⁵⁵ NATO, "Measures following NATO Ministers' decision to suspend all practical cooperation with Russia", 7. april 2014 (31. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_108902.htm.

⁵⁶ NATO, "Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the NATO Transformation Seminar", 8. april 2014 (1. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_108909.htm; NATO, "Joint press point by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen and the Prime Minister of the Czech Republic, Bohuslav Sobotka", pressekonference i Prag d. 10. april 2014 (1. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_109010.htm.

⁵⁷ NATO, "Anders Fogh Rasmussen and Bohuslav Sobotka".

⁵⁸ NATO, "Doorstep statement by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen following the meeting of the North Atlantic Council", 16. april 2014 (1. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_109231.htm. Fra et militært perspektiv var både alliancens tiltag og USA's bilaterale støtte indledningsvist af begrænset værdi. Signalværdien om solidaritet med og forsikring af de central- og østeuropæiske lande var derimod betydelig. Et eksempel på dette er deployeringen af *NATO Standing Mine Countermeasures Group 1* i Østersøen, jf. NATO, "NATO minesweepers leave Kiel for Baltic Sea patrol", 22. april 2014 (1. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_109302.htm. Denne maritime styrke består af en håndfuld mindre flådefartøjer, som er udrustede til minerydning. Det er en lille og defensiv styrke, der ikke er slagkraftig i en sømilitær sammenhæng. Alligevel har deployeringen stor signalværdi over for Baltikum, fordi Østersøregionen i tiltagende grad er central for de sikkerhedspolitiske dynamikker i området, jf. Martin Murphy, Frank G. Hoffman & Gary Schaub, Jr., "Hybrid Maritime Warfare and the Baltic Sea Region", København: Center for Militære Studier, november 2016.

⁵⁹ NATO, "Readiness Action Plan".

⁶⁰ Disse tiltag inkluderer udvidelsen af NRF, oprettelsen af VTJF, oprettelsen af nye multinationale hovedkvarterer (NFIUs), planer for at sikre bedre logistik og infrastruktur samt et højere beredskab i den eksisterende styrkestruktur, herunder det i dansk øjemed vigtige hovedkvarter i Stettin.

⁶¹ Forsikringstiltagene inkluderer højere øvelsesaktivitet, NATO's 'air policing'-mission, AWACS-flyvninger over Baltikum, aktiveringen af *NATO's Mine Counter Measures Group 1* i Østersøen samt udvidelsen af *Standing NATO Maritime Group 2* i Middelhavet. Både 'air policing'-missionen, AWACS-flyvningerne og *Standing NATO Maritime Group 2* var allerede eksisterende kapaciteter/aktiviteter, der efter Krim har fået udvidet deres opgaveporteføljer. 'Air policing'-missionen har eksisteret siden 2004 med suverænitetsbevogtning og flyafvisning som sine primære objektiver, og dens nuværende rolle skal ses i lyset af, at de baltiske lande ikke selv har kapacitet til at opretholde et flyvevåben af væsentlig militær karakter. AWACS-flyvningerne er efter Krim inddraget i overvågningen af NATO's østgrænse. Flådestyrken i Middelhavet har i længere tid indgået i bekæmpelsen af terrorisme, men har i forbindelse med RAP også fået udvidet sin opgaveportefølje.

⁶² NATO, "Defence Expenditures".

⁶³ Se f.eks. Robin Allers, "Modern deterrence? NATO's Enhanced Forward Presence on the eastern flank", s. 23-32 i Karsten Friis (red.), *NATO and Collective Defence in the 21st Century: An Assessment of the Warsaw Summit* (Abingdon: Routledge, 2017); Terri M. Cronk, "European Reassurance Initiative Shift to Deterrence", *DoD News*, U.S. Department of Defense, 14. juli 2016 (5. april 2017), <https://www.defense.gov/News/Article/Article/839028/european-reassurance-initiative-shifts-to-deterrence>; Alexandr Golts, "From Assurance to Deterrence: The Russia Question and NATO's Summit in Warsaw", *Eurasia Daily Monitor Volume*, 13 (124), The Jamestown Foundation, 11. juli 2016 (5. april 2017), <https://jamestown.org/program/from-assurance-to-deterrence-the-russia-question-and-natos-summit-in-warsaw/>; Office of the Press Secretary, "FACT SHEET: U.S. Assurance and Deterrence Efforts in Support of NATO Allies", 8. juli 2016 (5. april 2017), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/08/fact-sheet-us-assurance-and-deterrence-efforts-support-nato-allies>.

⁶⁴ Agence France-Presse, "US General: NATO To Switch 'Assurance To Deterrence' in E. Europe", *DefenseNews*, 31. marts 2016 (4. april 2017), <http://www.defensenews.com/story/defense/2016/03/31/us-general-nato-switch-assurance-deterrence-europe/82495752/>.

⁶⁵ NATO, "Boosting NATO's presence".

⁶⁶ Se f.eks. The Economist, "Trip-wire deterrence", *The Economist*, 2. juli 2016 (10. april 2017), <http://www.economist.com/news/europe/21701515-ageing-alliance-hopes-russia-will-get-message-it-serious->

[trip-wire-deterrence](http://www.nato.int/docu/Review/2016/Also-in-2016/nato-deterrence-defence-alliance/EN/index.htm); Kęstutis Paulauskas, "On Deterrence", *NATO Review*, 2016, <http://www.nato.int/docu/Review/2016/Also-in-2016/nato-deterrence-defence-alliance/EN/index.htm> (10. april 2017).

⁶⁷ Office of the Press Secretary, "Press Conference after NATO Summit". Se også U.S. Department of Defense, "European Reassurance Initiative (ERI) Fact Sheet".

⁶⁸ Lawrence Freedman, *Deterrence* (Cambridge: Polity Press, 2004), 27. Afskrækkelsesteorien er en bred og nuanceret akademisk tradition, og det er kun de mest grundlæggende logikker og argumenter, som inddrages her. For klassiske introduktioner til afskrækkelse, se f.eks. Bernard Brodie, "The Anatomy of Deterrence", *World Politics*, 11:2 (1959), 173-191; Thomas Schelling, "The Role of Deterrence in Total Disarmament", *Foreign Affairs*, 40:3 (1961), 392-406. For nyere perspektiver på afskrækkelse og afskrækkelsesteorien i dag, se f.eks. Freedman, *Deterrence*; Jeffrey W. Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research", *Contemporary Security Policy*, 31:1 (2010), 1-33; Patrick M. Morgan, "The State of Deterrence in International Politics Today", *Contemporary Security Policy*, 33:1 (2012), 85-107; T.V. Paul, Patrick M. Morgan & James J. Wirtz (red.), *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago: The University of Chicago Press, 2009).

⁶⁹ Man kan forestille sig to forskellige mekanismer, som kan bevirke, at den afskrækkende effekt udebliver eller ligefrem bliver kontraproduktiv. Ved den ene mekanisme udebliver den afskrækkende effekt, fordi den opstillede trussel enten ikke opfattes som troværdig eller ikke er tilstrækkelig stor. Den anden mekanisme opstår, hvis modstanderen misforstår truslens defensive hensigt og i stedet opfatter det som en offensiv aggression. I så fald kan truslen medføre en eskalation, hvor de to aktører i en opadgående spiral iværksætter stadig stærkere modtræk mod det, de opfatter som hinandens uacceptable aggressioner. Dermed risikerer man et forløb, der er langt mere omkostningsfuldt, end den handling, som den oprindelige trussel havde til formål at forhindre.

⁷⁰ James W. Forsyth Jr., B. C. Saltzman & Gary Schaub Jr., "Remembrance of Things Past: The Enduring Value of Nuclear Weapons", *Strategic Studies Quarterly*, 4:1 (2010), 75-76; Freedman, *Deterrence*, 27, 36.

⁷¹ Nuklear og konventionel afskrækkelse er i høj grad formet af den kolde krig. Selv om afskrækkelse har været praktiseret i århundreder i konventionel form, var det først med atombombens opfindelse under Anden Verdenskrig, at interessen for afskrækkelse som strategi for alvor blev vakt, jf. Morgan, "The State of Deterrence", 86. Atombombens potentielt altødelæggende karakter gav mulighed for at true med massiv gengældelse, hvilket betød, at våbnet blev anset for at være det ultimative afskrækkelsesmiddel. Hybrid afskrækkelse er først for alvor blevet relevant efter den kolde krigs ophør i takt med, at aktører som Rusland har taget nye metoder i brug i form af hybrid krigsførelse (se kapitel 3).

⁷² Ikke desto mindre udløste kapløbet om at opruste og placere militære kapaciteter en stigning op ad eskalationsstigen, der som bekendt kulminerede med Cubakrisen i 1962. Her opfattede USA den sovjetiske opstilling af mellemdistancemissiler på Cuba som en uhørt aggression og et brud på den orden, som den nukleare afskrækkelse hidtil havde etableret.

⁷³ Ruslands hybride krigsførelse behandles nærmere i kapitel 3, men en brugbar definition i denne sammenhæng er den, NATO blev enige om ved topmødet i Wales i september 2014: 'en bred vifte af åbne og hemmelige militære, paramilitære og civile midler, som anvendes på en yderst integreret facon', jf. §13 i NATO, "Wales Summit Declaration", 5. september 2014 (5. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

⁷⁴ David A. Shlapak & Michael W. Johnson, "Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics", RAND Corporation, 2016, 7; David S. Yost, "Assurance and US extended deterrence in NATO", *International Affairs*, 85:4 (2009), 755-780. Den nukleare afskrækkelses begrænsninger i forbindelse med et mindre konventionelt og/eller hybridt angreb er dog ikke ensbetydende med, at NATO's nukleare ka-

pacitet er uden betydning. I sin militære doktrin åbner Rusland for at dække begrænsede konventionelle aggressioner ind under en trussel om efterfølgende anvendelse af taktiske atomvåben. Ræsonnementet er, at truslen om eskalering vil få NATO til at undlade at reagere på den konventionelle aggression (*escalate to de-escalate*). I denne forbindelse vil det være afgørende, at NATO-landene på politisk niveau står sammen om at fordømme enhver trussel om brugen af atomvåben på taktisk niveau, herunder Ruslands intention om at bryde INF-traktaten om mellemdistance-atomstyrker fra 1987. På militært niveau er det afgørende, at NATO forøger den nuværende nukleare øvelsesaktivitet med den bredest mulige deltagelse for at øge troværdigheden af den nukleare afskrækkelse, jf. Jeffrey Rathke & Simon de Galbert, "NATO's Nuclear Policy as Part of a Revitalized Deterrence Strategy", Center for Strategic & International Studies, 27. januar 2016 (5. april 2017), <https://www.csis.org/analysis/nato%E2%80%99s-nuclear-policy-part-revitalized-deterrence-strategy>. I relation hertil er det værd at overveje, om der, som modtræk til den russiske trussel, fra NATO's side også bør foretages simulationer, herunder udvikles en tilhørende integreret doktrin, som kombinerer brugen af konventionelle og nukleare våben. Det åbenlyse problem herved er, at NATO-landene langtfra vil være enige om en sådan integration, ikke mindst fordi det ville indebære, at NATO selv bryder med INF-traktaten, jf. Rainer L. Glatz & Martin Zapfe, "NATO Defence Planning between Wales and Warsaw" (Berlin: German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments, 2016), 7.

⁷⁵ Se f.eks. Henrik Ø. Breitenbauch, "Conventional Deterrence is the New Black", *War on the Rocks*, 14. april 2014 (23. marts 2017), <https://warontherocks.com/2014/04/nato-conventional-deterrence-is-the-new-black/>; Mark Galeotti, "Time to Think about 'Hybrid Defense'", *War on the Rocks*, 30. juli 2015 (23. marts 2017), <https://warontherocks.com/2015/07/time-to-think-about-hybrid-defense/>; Sam LaGrone, "All Manner of Contingencies", interview med general sir Adrian Bradshaw, Royal Army, United States Naval Institute, *Proceedings*, 142:4 (2016), 42-45. Om russisk nuklear doktrin, se i øvrigt Olya Olikier, "No, Russia Isn't Trying to Make Nuclear War Easier", *The National Interest*, 23. maj 2016 (18. april 2017), <http://nationalinterest.org/feature/no-russia-isnt-trying-make-nuclear-war-easier-16310>.

⁷⁶ Dette indebærer, at konventionel afskrækkelse befinder sig på et lavere eskalationsstrin end nuklear afskrækkelse. Under den kolde krig blev konventionel afskrækkelse revitaliseret i Europa, da man overgik fra doktrinen om massiv gengældelse til doktrinen om fleksibelt modsvar (*flexible response*). Dette var kontroversielt blandt nogle eksperter pga. en frygt for, at konflikter på det lavere konventionelle eskalationsniveau ville kunne eskalere op til det nukleare niveau, jf. Breitenbauch, "Conventional Deterrence".

⁷⁷ Breitenbauch, "Conventional Deterrence".

⁷⁸ Shlapak & Johnson, "Reinforcing Deterrence".

⁷⁹ A. Wess Mitchell, "The Case for Deterrence by Denial", *The American Interest*, 12. august 2015 (10. april 2017), <https://www.the-american-interest.com/2015/08/12/the-case-for-deterrence-by-denial/>; Morgan, "The State of Deterrence", 101-102.

⁸⁰ Sam Jones, "NATO and EU need 'grand strategy' to resist Putin, says general", *Financial Times*, 3. marts 2017 (5. april 2017), <https://www.ft.com/content/e8dc5f7c-ff67-11e6-8d8e-a5e3738f9ae4>.

⁸¹ Jones, "NATO and EU need 'grand strategy'".

⁸² NATO, "NATO welcomes opening of European Centre for Countering Hybrid Threats", 11. april 2017 (27. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_143143.htm?selectedLocale=en.

⁸³ William James, "Trump says NATO is obsolete but still 'very important to me'", *Reuters*, 16. januar 2017 (3. april 2017), <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato-obsolete-idUSKBN14Z0YO>.

⁸⁴ David E. Sanger & Maggie Haberman, "Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack", *New York Times*, 20. juli 2016 (3. april 2017), <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>.

⁸⁵ Henrik Ø. Breitenbauch, "Det store nordiske rum: Trump, Putin og geopolitikkens uafvendelighed", *Internasjonal Politikk: Skandinavisk Tidsskrift for Internasjonale Studier*, 75:1 (2017), 45-51. Der var i løbet af foråret 2017 generelt stor usikkerhed om, hvad Trump-administrationens tilgang til samarbejdet i NATO ville være. Se f.eks. Ewen MacAskill, "Pence's speech on NATO leaves European leaders troubled over alliance's future", *The Guardian*, 18. februar 2017 (6. april 2017), <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/18/trump-pence-eu-nato-munich-conference-germany-britain>. Usikkerheden er i sig selv bemærkelsesværdig og skaber tvivl om troværdigheden i NATO's afskrækkelse af Rusland.

⁸⁶ Katie Zezima, "Obama to Baltic states: NATO, U.S. forces bulwark against Russia", *The Washington Post*, 3. september 2014 (3. april 2017), https://www.washingtonpost.com/world/obama-to-baltic-states-nato-us-forces-bulwark-against-russia/2014/09/03/93c7df38-3378-11e4-8f02-03c644b2d7d0_story.html?hpid=z5&tid=a_inl&utm_term=.59842ef14ef2.

⁸⁷ Som den britiske Rusland-ekspert Edward Lucas har pointeret, er en af de primære farer ved den tilgang, som Trumps administration lægger op til, at den potentielt kan underminere den interne europæiske solidaritet vedrørende det samarbejde omkring forsikring og afskrækkelse, man har set siden 2014. Se Edward Lucas, "Trump and Putin: inside the world's most dangerous special relationship", 22. januar 2017 (3. april 2017), <http://www.telegraph.co.uk/men/thinking-man/trump-putin-inside-worlds-dangerous-special-relationship/>.

⁸⁸ Det er i denne sammenhæng værd at notere, at der ifølge afskrækkelsesteorien både er fordele og ulemper ved at afskrække som kollektiv aktør, jf. Morgan, "The State of Deterrence", 94-96. Et af de centrale problemer for kollektive aktører er, at der kan opstå troværdighedsproblemer i forbindelse med deres afskrækkelse, hvis der er i tvivl om, hvorvidt de udgør en enhed med en samlet linje over for den aktør, der søges afskrækket. Derfor er det centralt, at Europa og helst hele Vesten fremstår som en samlet enhed over for Rusland.

⁸⁹ Initiativerne inkluderer oprettelsen af et nyt regionalt center (hub) for Syd i Napoli, der skal 'vurdere og adressere trusler fra Mellemøsten og Nordafrika', jf. NATO, "NATO Defence Ministers take steps to strengthen the Alliance", 16. februar 2017 (24. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_141613.htm?selectedLocale=en.

⁹⁰ President of Russia, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy", 10. februar 2007 (1. marts 2017), <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.

⁹¹ Charles K. Bartles, "Getting Gerasimov Right", *Military Review*, januar-februar 2016, 30-38.

⁹² I analysen af de russiske doktriner og strategiske dokumenter anvendes de russiske myndigheders egne engelske oversættelser, undtagen hvis andet er angivet. Se The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, "Military Doctrine of the Russian Federation", godkendt 25. december 2014, pressemeddelelse udgivet online 29. juni 2015 (14. marts 2017), <http://rusemb.org.uk/press/2029>; The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Foreign Policy Concept of the Russian Federation", 30. november 2016 (2. marts 2017), http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248?p_p_id=101_INSTANCE_CptlCk6BZ29&_101_INSTANCE_CptlCk6BZ29_languageId=en_GB; Russian Security Council, "The Russian Federation's National Security Strategy", 31. december 2015 (6. marts 2017). Den originale version af sikkerhedsstrategien på russisk kan tilgås via følgende link: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/l8iXkR8XLAtxeilX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf>. En engelsk oversæt-

telse fra Institut for Strategiske Studier under det spanske forsvarsministerium er anvendt under udarbejdelsen af denne rapport. Den er tilgængelig på <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>.

⁹³ Denne sondring er baseret på en analytisk granskning af de seneste russiske doktriner og strategiske dokumenter samt følgende uafhængige analyse af den nationale sikkerhedsstrategi: Olya Oliker, "Unpacking Russia's New National Security Strategy", 7. januar 2016 (1. marts 2017), <https://www.csis.org/analysis/unpacking-russias-new-national-security-strategy>.

⁹⁴ Denne dimension i den russiske trussels- og risikopfattelse forbindes af nogle analytikere med den mere generaliserede forestilling om, at politiske ledere kan anvende udenrigspolitik, herunder krig, til at aflede opmærksomheden fra indenrigspolitiske problemer. Se f.eks. Roy Allison, "Russian 'deniable' intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules", *International Affairs*, 90:6 (2014), særligt 1289-1295.

⁹⁵ The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom, "Military Doctrine". Termen 'farer' bruges her, da denne synes at være den mest præcise oversættelse af det russiske ord 'опасности', som anvendes i §12 i doktrinen fra 2014. Den originale version af doktrinen på russisk kan tilgås via følgende link: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>.

⁹⁶ Olya Oliker, "Unpacking Russia's Security Strategy".

⁹⁷ Olya Oliker, "Unpacking Russia's Security Strategy".

⁹⁸ Russian Security Council, "National Security Strategy".

⁹⁹ Gareth Evans, "Russia, Georgia, and the Responsibility to Protect", *Amsterdam Law Forum*, 1:2 (2009), 25-28.

¹⁰⁰ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Interview by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov to BBC, Moscow, August 9, 2008", 9. august 2008 (6. marts 2017), <http://www.warandpeace.ru/en/commentaries/view/26041/>.

¹⁰¹ President of Russia, "Address by the President of the Russian Federation", 18. marts 2014 (6. marts 2017), <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>.

¹⁰² Persson (red.), "Russian Military Capability", 114-117; Bobo Lo, *Russia and the New World Disorder* (London: Chatham House, 2015), 40-43.

¹⁰³ The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom, "Military Doctrine", se §15.

¹⁰⁴ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Foreign Policy Concept", se særligt §46-48. Se derudover Areg Galstyan & Sergey Melkonyan, "Inside Russia's New Foreign Policy Master Plan", *The National Interest*, 4. januar 2017 (2. marts 2017), <http://nationalinterest.org/feature/inside-russias-new-foreign-policy-master-plan-18943>.

¹⁰⁵ Se bl.a. Gavin Bulloch, "The Application of Military Doctrine to Counterinsurgency (COIN) Operations: A British Perspective", *Studies in Conflict & Terrorism*, 19:3 (1996), 247-259; Eliot Cohen et. al., "Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency", *Military Review*, marts-april 2006: 49-53; James S. Corum, "Rethinking US Army Counter-insurgency Doctrine", *Contemporary Security Policy*, 28:1 (2007), 127-142; Robert R. Tomes, "Relearning Counterinsurgency Warfare", *Parameters*, 34:1 (2004), 16-28. For et ældre studie af COIN, der også fremhæver betydningen af informationsdimensionen, se David Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice* (Westport: Praeger Security International, 2006). David Kilcullen, den tidligere chefstrateg og seniorrådgiver i COIN-spørgsmålet i det amerikanske udenrigsministerium, argumenterer f.eks. for, at information udgør det fundament, som al oprørsbekæmpelse baserer sig på, jf. David J. Kilcullen, "Three

Pillars of Counterinsurgency”, bemærkninger leveret 28. september 2006 ved U.S. Government Counterinsurgency Conference, Washington D.C. Det tiltagende fokus på at styre informationsrummet eksemplificerer, at konflikt er en kompleks størrelse, der ofte forekommer uden egentlig kamp. Sidstnævnte pointe understreger en lektie, der var alment kendt under den kolde krig og som nu genopdages: Militære konflikter, der er kolde og dermed ikke involverer åben kamp, er nu engang stadig konflikter. Man kan derfor med fordel håndtere dem på basis af sikkerhedspolitiske overvejelser og rationaler.

¹⁰⁶ Mark. C. Neate, “The Battle of the Narrative” (Kansas: School of Advanced Military Studies, 2010).

¹⁰⁷ NATO beskrives som den væsentligste ’fare’ i den militære doktrin fra 2014 og som en ’trussel’ i den nationale sikkerhedsstrategi fra 2015. Se henholdsvis The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom, “Military Doctrine” og Russian Security Council, “National Security Strategy”.

¹⁰⁸ Athena Bryce-Rogers, “Russian Military Reform in the Aftermath of the 2008 Russia-Georgia War”, *Demokratizatsiya*, 21:3 (2013), 339-368; Charles K. Bartles, “Defense Reforms of Russian Defense Minister Anatolii Serdyukov”, *Journal of Slavic Military Studies*, 24:1 (2011), 55-80; Persson (red.), “Russian Military Capability”.

¹⁰⁹ Stockholm International Peace Research Institute, “SIPRI Military Expenditure Database”, 2017. SIPRIs database over militære udgifter er anvendt i beregningen af de procentvise stigninger i Ruslands militære udgifter. Databasen er tilgængelig på <https://www.sipri.org/databases/milex> (22. marts 2017). I konstante US\$ (2014-værdi) steg Ruslands militære udgifter fra 56,933 milliarder til 91,081 milliarder imellem 2008 og 2015. Som andel af BNP steg Ruslands militære udgifter fra 3,3% til 5,4% imellem 2008 og 2015.

¹¹⁰ Persson (red.) “Russian Military Capability”, 3, 92-94.

¹¹¹ Craig Caffrey, “Russia announces deepest defence budgets cuts since 1990s”, *IHS Jane’s 360*, 16. marts 2017 (22. marts 2017), <http://www.janes.com/article/68766/russia-announces-deepest-defence-budget-cuts-since-1990s>.

¹¹² Michael Kofman, “The Russian Defense Budget and You”, *Russian Military Analysis*, 17. marts 2017 (22. marts 2017), <https://russianmilitaryanalysis.wordpress.com/2017/03/17/the-russian-defense-budget-and-you/>.

¹¹³ Kofman, “The Russian Defense Budget”. Reduktionen på 7% er meget tæt på den planlagte reduktion på 6%, der blev annonceret i oktober 2016.

¹¹⁴ Mark Galeotti, “The reports of the death of the Russian defence budget have been greatly exaggerated”, 17. marts 2017 (22. marts 2017), <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2017/03/17/the-reports-of-the-death-of-the-russian-defence-budget-have-been-greatly-exaggerated/>.

¹¹⁵ Galeotti, “The Russian defence budget”. For en gennemgang af, hvordan Rusland konterer sine forsvarsudgifter, samt en diskussion af de dertilhørende metodologiske udfordringer, se Julian Cooper, “Russian Military Expenditure: Data, Analysis and Issues”, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), september 2013.

¹¹⁶ Ben Buchanan & Michael Sulmeyer, “Russia and Cyber Operations: Challenges and Opportunities for the Next U.S. Administration”, Carnegie Endowment for International Peace & The Chicago Council on Global Affairs, 2016; James R. Clapper, “Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community”, udtalelse til Senate Armed Service Committee, 26. februar 2015; Keir Giles, “Russia’s New Tools for Confronting the West: Continuity and Innovation in Moscow’s Exercise of Power”, research paper, marts 2016, London: Chatham House.

¹¹⁷ Derek Averre & Lance Davies, “Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria”, *International Affairs*, 91:4 (2015), 813-834; Christo Odeyemi, “Re-emerging Powers and the Impasse in the UNSC over R2P Intervention in Syria”, *Strategic Analysis*, 40:2 (2016), 122-149.

¹¹⁸ Mette Skak, "Russian strategic culture: the role of today's chekisty", *Contemporary Politics*, 22:3 (2016), 324-341. Nogle analytikere peger også på betydningen af den bredere kategori af *siloviki* eller 'magtmænd', som inkluderer officerer med militær baggrund snarere end en baggrund i efterretningstjenesten. Se f.eks. Andrei Illarionov, "The *Siloviki* in Charge", *Journal of Democracy*, 20:2 (2009), 69-72.

¹¹⁹ The Economist, "The Making of a Neo-KGB State", *The Economist*, 23. august 2007 (22. marts 2017), <http://www.economist.com/node/9682621>.

¹²⁰ Steve Abrams, "Beyond Propaganda: Soviet Active Measures in Putin's Russia", *Connections: The Quarterly Journal*, 15:1 (2016), 15-17; Andrew Monaghan, "The *vertikal*: power and authority in Russia", *International Affairs*, 88:1 (2012), 1-16; Archie Brown, "Vladimir Putin and the Reaffirmation of Central State Power", *Post-Soviet Affairs*, 17:1 (2001), 45-55; Lilia Shevtsova, "The Problem of Executive Power in Russia", *Journal of Democracy*, 11:1 (2000), 32-39. For en analyse af det hierarkiske system i Rusland efter interventionen i Ukraine i 2014, se Lilia Shevtsova, "The Authoritarian Resurgence: Forward to the Past in Russia", *Journal of Democracy*, 26:2 (2015), 22-36.

¹²¹ Jyri Raitasalo, "Hybrid Warfare: Where's the Beef?", *War on the Rocks*, 23. april 2015 (22. marts 2017), <https://warontherocks.com/2015/04/hybrid-warfare-wheres-the-beef/>. I vestlig tænkning og i særdeleshed i folkeretten udskilles krig som et separat domæne med egne retlige principper, regler og normer. Se f.eks. Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 3. udgave (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), særligt 178-193; Carl von Clausewitz, *On War*, oversat af Michael Howard & Peter Paret (Oxford: Oxford University Press, 2007); Gorm Harste, *Kritik af krigens fornuft: et perspektiv på selvreferentielle systemer fra 11.-21. århundrede* (Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2016).

¹²² Jeffrey W. Dickey et. al., "Russian Political Warfare: origin, evolution, and application" (Monterey: Calhoun - Institutional Archive of the Naval Postgraduate School, 2015), 11. Denne konfliktforståelse er ifølge Dickey et. al. kommet til udtryk i russisk såkaldt politisk krigsførelse (*political warfare*) fra 1917 til i dag. George Kennan definerer politisk krigsførelse som 'en nations anvendelse af alle tilgængelige midler, bortset fra krig, til at opnå sine nationale mål', se State Department Policy Planning Staff, "The Inauguration". Der er store overlap imellem politisk krigsførelse og den konfliktforståelse, som beskrives i kapitel 3, men af hensyn til analytisk klarhed inddrages termen ikke yderligere.

¹²³ Robert Strausz-Hupé et. al., *Protracted Conflict: A Challenging Study of Communist Strategy* (New York: Harper Colophon Books, 1963).

¹²⁴ Strausz-Hupé et. al., *Protracted Conflict*, 2.

¹²⁵ James D. Atkinson, "The Impact of Soviet Theory on Warfare as a Continuation of Politics", *Military Affairs*, 24:1 (1960), 1-6; Dickey et. al., "Russian Political Warfare", særligt 9-11; State Department Policy Planning Staff, "The Inauguration"; Strausz-Hupé et al., *Protracted Conflict*. For Clausewitz' tænkning, se Clausewitz, *On War*.

¹²⁶ Strausz-Hupé et. al., *Protracted Conflict*.

¹²⁷ Strausz-Hupé et. al., *Protracted Conflict*, 3.

¹²⁸ Strausz-Hupé et. al., *Protracted Conflict*, 37.

¹²⁹ Clausewitz, *On War*, 28-29.

¹³⁰ Se eksempelvis Thomas Gibbons-Neff, "The 'new' type of war that finally has the Pentagon's attention", *The Washington Post*, 3. juli 2015 (23. marts 2017), https://www.washingtonpost.com/world/national-security/the-new-type-of-war-that-finally-has-the-pentagons-attention/2015/07/03/b5e3fcda-20be-11e5-84d5-eb37ee8eaa61_story.html?utm_term=.2f5300284884; David Ignatius, "Back to the Future in Putin's

Europe”, *The Washington Post*, 17. marts 2015 (23. marts 2017), https://www.washingtonpost.com/opinions/back-to-the-future-in-putins-europe/2015/03/17/6c8dbb94-cce9-11e4-8c54-ffb5ba6f2f69_story.html?utm_term=.4c7a297ce1d3; Mark Landler & Michael R. Gordon, “NATO Chief Warns of Duplicity by Putin on Ukraine”, *New York Times*, 8. juli 2014 (23. marts 2017), https://www.nytimes.com/2014/07/09/world/europe/nato-chief-warns-of-duplicity-by-putin-on-ukraine.html?_r=0. Termen ‘hybrid krigsførelse’ stammer ifølge den amerikanske forsvarsanalytiker Frank G. Hoffman fra debatten om oprørsbekæmpelse (COIN), jf. Octavian Manea, “Hybrid War as a War on Governance”, *Small Wars Journal*, 19. august 2015 (23. marts 2017), <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/hybrid-war-as-a-war-on-governance>. Termen anvendes således ikke kun om russisk krigsførelse, men om en bestemt type krigsførelse mere generelt.

¹³¹ Den dominerende forståelse af Ruslands hybride krigsførelse synes at inkludere både militære og ikke-militære midler, jf. Mark Galeotti, “Time to Think”. Det er dog værd at nævne, at der er stor uenighed om, hvad selve begrebet ‘hybrid krigsførelse’ dækker over og hvorvidt Ruslands nuværende tilgang kan beskrives på denne måde. Se bl.a. Frank G. Hoffman, “Hybrid vs. compound war”, *Armed Forces Journal*, 1. oktober 2009 (23. marts 2017), <http://armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/>; Frank G. Hoffman, “On Not-So-New Warfare: Political Warfare vs. Hybrid Threats”, *War on the Rocks*, 28. juli 2014 (23. marts 2017), <https://warontherocks.com/2014/07/on-not-so-new-warfare-political-warfare-vs-hybrid-threats/>; Raitasalo, “Hybrid Warfare”; Bettina Renz, “Russia and ‘hybrid warfare’”, *Contemporary Politics*, 22:3 (2016), 283-300; Tad A. Schnauer II, “Redefining Hybrid Warfare: Russia’s Non-linear War against the West”, *Journal of Strategic Security*, 10:1 (2016), 17-31.

¹³² Se f.eks. Hoffman, “Political Warfare vs. Hybrid Threats”; Raitasalo, “Hybrid Warfare”.

¹³³ Christopher D. Jones, “Soviet Military Doctrine as Strategic Deception: An Offensive Military Strategy for the Defense of the Socialist Fatherland”, *The Journal of Slavic Military Studies*, 16:3 (2003), 24-65; Strausz-Hupé et. al., *Protracted Conflict*, 67-84.

¹³⁴ Dickey et. al., “Russian Political Warfare”, 72.

¹³⁵ Dickey et. al., “Russian Political Warfare”, 72-81.

¹³⁶ Valery Gerasimov, “The Value of Science is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations”, *Military Review*, januar-februar 2016: 23-29, oversat af Robert Coalson fra Gerasimovs originalartikel publiceret i *Military-Industrial Kurier* d. 27. februar 2013. Originalartiklen på russisk er tilgængelig på: <http://vpk-news.ru/articles/14632> (23. marts 2017). Det skal bemærkes, at nogle analytikere påpeger, at man ikke skal overvurdere Gerasimovdoktrinens betydning. Se f.eks. Michael Kofman, “Russian Hybrid Warfare and Other Dark Arts”, *War on the Rocks*, 11. marts 2016 (27. april 2017), <https://warontherocks.com/2016/03/russian-hybrid-warfare-and-other-dark-arts/>. På trods af dette forbehold synes det alligevel mest relevant at tage udgangspunkt i Gerasimovs artikel, dels fordi Gerasimov er en helt central figur i Ruslands politisk-militære struktur, dels – og vigtigst – fordi både de russiske strategiske dokumenter og den førte russiske udenrigs- og sikkerhedspolitik er i tråd med artiklens pointer og forskrifter.

¹³⁷ Bartles, “Getting Gerasimov Right”. Se derudover Mark Galeotti, “The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian Non-Linear War”, *In Moscow’s Shadows*, 6. juli 2014 (10. marts 2017), <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>; Sam Jones, “Ukraine: Russia’s new art of war”, *Financial Times*, 28. august 2014, (10. marts 2017), <https://www.ft.com/content/ea5e82fa-2e0c-11e4-b760-00144feabdc0>.

¹³⁸ Gerasimov, “The Value of Science”, 26-27. Som det blev konstateret i en analyse i 2015, ‘er den sovjetiske drejebog blevet opdateret til den digitale alder’, jf. Dickey et. al., “Russian Political Warfare”, 17.

¹³⁹ Gerasimov, “The Value of Science”, 24.

- ¹⁴⁰ Gerasimov, "The Value of Science", 27, forfatterens *kursivering*.
- ¹⁴¹ Modellen er oversat til dansk fra Charles Bartles' engelske oversættelse af modellen. Se figur 2 på s. 28 i Gerasimov, "The Value of Science".
- ¹⁴² Gerasimovs pointe forekommer at være, at anvendelsesmulighederne for militære midler i internationale konflikter er relativt begrænsede, både hvad angår omfang og forskellige sekvenser i forløbet.
- ¹⁴³ Gerasimov, "The Value of Science", 24.
- ¹⁴⁴ Dickey et. al., "Russian Political Warfare", 226-238.
- ¹⁴⁵ Gibbons-Neff, "The 'new' type of war"; Jones, "Russia's new art of war"; Alexander Lanoszka, "Russian hybrid warfare and extended deterrence in eastern Europe", *International Affairs*, 92:1 (2016), 175-195.
- ¹⁴⁶ State Department Policy Planning Staff, "The Inauguration".
- ¹⁴⁷ Michel Foucault, "*Society Must be Defended*": *Lectures at the Collège de France 1975-76*, oversat af David Macey og redigeret af Mauro Bertani & Alessandro Fontana (London: Penguin Books, 2004), 15.
- ¹⁴⁸ Dickey et. al., "Russian Political Warfare".
- ¹⁴⁹ Se særligt Galula, *Counterinsurgency Warfare*; Kilcullen, "Three Pillars of Counterinsurgency".
- ¹⁵⁰ William Rosenau, "Subversion and Insurgency", RAND Corporation, 2007.
- ¹⁵¹ Rosenau, "Subversion and Insurgency", 6.
- ¹⁵² Se f.eks. Sergei Chekinov & Sergei Bogdanov, "The Nature and Content of a New-Generation War", *Military Thought*, 22:4 (2013), 12-23; The COLD WAR production team, "Inside the KGB: An Interview with retired KGB Maj. Gen. Oleg Kalugin", *CNN – Cold War Experience*, januar 1998 (17. marts 2017), <http://web.archive.org/web/20081211060258/http://www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/episodes/21/interviews/kalugin/>; Raymond L. Garthoff, "Unconventional Warfare in Communist Strategy", *Foreign Affairs*, July 1962 Issue, 566-575; Lanoszka, "Russian hybrid warfare".
- ¹⁵³ Abrams, "Beyond Propaganda". Abrams nævner bl.a. hemmelig kontrol med udenlandske medier, forfalskning, hemmelige agenter, likvidering, kidnapning og femte kolonne-aktivitet (*front organizations/groups*) som eksempler på 'aktive foranstaltninger' (*active measures*). Selve vendingen 'aktive foranstaltninger' stammer fra den sovjetiske efterretningstjeneste KGB's vokabularium. Se desuden James Sherr, *Hard Diplomacy and Soft Coercion: Russia's Influence Abroad* (London: Chatham House, 2013).
- ¹⁵⁴ Dickey et. al., "Russian Political Warfare", 72-81; Rod Thornton, "The Changing Nature of Modern Warfare", *The RUSI Journal*, 160:4 (2015), 40-48.
- ¹⁵⁵ Abrams, "Beyond Propaganda", 19-20.
- ¹⁵⁶ Office of the Director of National Intelligence, "Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Election", Intelligence Community Assessment 2017-01D, 6. januar 2017. Se også Ned Parker, Jonathan Landay & John Walcott, "Putin-linked think tank drew up plan to sway 2016 US elections – document", *Reuters*, 21. april 2017 (21. april 2017) <http://www.reuters.com/article/us-usa-russia-election-exclusive-idUSKBN17L2N3>.
- ¹⁵⁷ Richard Balmforth & Michel Rose, "French polling watchdog warns over Russian news agency's election report", *Reuters*, 3. april 2017 (21. april 2017), <http://www.reuters.com/article/us-france-election-russia-idUSKBN1740JG>; Leigh Ann Caldwell & Emmanuelle Saliba, "U.S. Eyes Russian Meddling in French Presidential Campaign", *NBC News*, 21. april 2017 (21. april 2017), <http://www.nbcnews.com/politics/national-security/u-s-eyes-russian-meddling-french-presidential-campaign-n748541>.

¹⁵⁸ Melanie Amann et. al., "The Hybrid War: Russia's Propaganda Campaign Against Germany", *Spiegel Online*, 5. februar 2016 (21. april 2017), <http://www.spiegel.de/international/europe/putin-wages-hybrid-war-on-germany-and-west-a-1075483.html>; Janosch Delcker, "Russian hacking looms over Germany's election", *Politico*, 19. december 2016 (21. april 2017), <http://www.politico.eu/article/russian-influence-german-election-hacking-cyberattack-news-merkel-putin/>. Det skal nævnes, at den tyske efterretningstjeneste i februar 2017 meddelte, at man ikke havde fundet entydige beviser på en russisk misinformationskampagne mod Tyskland i forbindelse med en undersøgelse igangsat i 2016. Samtidig kunne efterretningstjenesten dog heller ikke afvise, at Tyskland var et mål for en sådan kampagne i forbindelse med valget i Tyskland i 2017. Se f.eks. Georg Mascoco & Nicolas Richter, "BND: Keine Beweise für Desinformations-Kampagne Putins", *Süddeutsche Zeitung*, 6. februar 2017 (21. april 2017), <http://www.sueddeutsche.de/politik/geheimdienste-bnd-keine-beweise-fuer-desinformations-kampagne-putins-1.3365839>.

¹⁵⁹ Mike Winnerstig (red.), "Tools of Destabilization: Russian Soft Power and Non-military influence in the Baltic States", Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), december 2014; U.S. Army Asymmetric Warfare Group, "Ambiguous Threats and External Influences in the Baltic States: Phase 2: Assessing the Threat", Ft. Meade: U.S. Army Asymmetric Warfare Group, udgivet af NATO StratCom COE i november 2015, tilgængelig på: <http://www.stratcomcoe.org/ambiguous-threats-and-external-influences-baltic-states> (21. april 2017); Martin Kragh & Sebastian Åsberg, "Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case", *Journal of Strategic Studies*, 5. januar 2017 (21. april 2017), <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2016.1273830>; Cynthia Kroet, "Russia spread fake news during Dutch election: report", *Politico*, 4. april 2017 (21. april 2017), <http://www.politico.eu/article/russia-spread-fake-news-during-dutch-election-report-putin/>; Ben Farmer, "Russia plotted to overthrow Montenegro's government by assassinating Prime Minister Milo Djukanovic last year, according to senior Whitehall sources", *The Telegraph*, 19. februar 2017 (21. april 2017), <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/18/russias-deadly-plot-overthrow-montenegros-government-assassinating/>; Ebi Spahiu, "Russia Expands Its Subversive Involvement in Western Balkans", *Eurasia Daily Monitor*, 14:5, 23. januar 2017, tilgængelig på: <https://jamestown.org/program/russia-expands-subversive-involvement-western-balkans/> (21. april 2017).

¹⁶⁰ Center for Cybersikkerhed, "Én aktør, mange angreb", undersøgelsesrapport fra Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), 2017, tilgængelig på: <https://feddis.dk/cfcs/nyheder/arkiv/2017/Pages/Udenlandskaktoerspionerermoddanskemyndigheder.aspx> (27. april 2017). Se også Emil Ingvorsen, "Claus Hjorth: Rusland har hacket det danske forsvar i over to år", *DR*, 23. april 2017 (27. april 2017), <http://www.dr.dk/nyheder/indland/claus-hjort-rusland-har-hacket-det-danske-forsvar-i-over-aar>.

¹⁶¹ Jim Finkle, "Russia hacked hundreds of Western, Asian companies: security firm", *Reuters*, 22. januar 2014 (11. marts 2017), <http://www.reuters.com/article/us-russia-cyberespionage-idUSBREA0L07Q20140122>; Jones, "Russia's new art of war".

¹⁶² Michael Riley, "Russian Hackers Said to Seek Hush Money From Liberal Groups", *Bloomberg*, 6. marts 2017 (17. marts 2017), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-06/russian-hackers-said-to-seek-hush-money-from-liberal-u-s-groups>.

¹⁶³ Giles, "Russia's New Tools"; Ken Gude, "Russia's 5th Column", Center for American Progress, 15. marts 2017 (27. april 2017), <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2017/03/15/428074/russias-5th-column/>.

¹⁶⁴ Rusland-eksperten Roy Allison argumenterede f.eks. allerede i 2014 for, at annekteringen af Krim rejste spørgsmålet, hvorvidt russerne under Putin søger at udfordre det internationale system og den etablerede retlige orden, jf. Allison, "Russian 'deniable' intervention", 1266-1267.

¹⁶⁵ Rusland bryder ifølge amerikanske myndigheder og eksperter INF-traktaten, Åben Himmel-traktaten og en række andre formelle internationale regelsæt. Se Tom Z. Collina, "Russia Breaches INF Treaty, U.S. Says", *Arms Control Today*, 44:7 (2014), 31-33; Michael R. Gordon, "Russia Has Deployed Missile Barred by Treaty, U.S. General Tells Congress", *New York Times*, 8. marts 2017 (4. maj 2017), <https://www.nytimes.com/2017/03/08/us/politics/russia-inf-missile-treaty.html>; Katie McDowell, "Violating Open Skies Treaty: Russia and Surveillance", Global Intelligence Trust, 18. juli 2016 (4. maj 2017), <http://www.globalintelligencetrust.com/single-post/2016/07/18/Violating-Open-Skies-Treaty-Russia-and-Surveillance>; U.S. Department of State, "2016 Report on Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments", 11. april 2016 (4. maj 2017), <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2016/255651.htm>; Jon Wolfsthal, "After Deployment: What? Russian Violations of the INF Treaty", Carnegie Endowment for International Peace, forklaring afgivet til U.S. House Subcommittee on Strategic Forces, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade, tilgængelig på: <http://carnegieendowment.org/2017/03/30/after-deployment-what-russian-violations-of-inf-treaty-pub-68514> (4. maj 2017). Derudover peger både amerikanske myndigheder og NATO på, at de russiske handlinger i de seneste år, herunder russernes øvelsesaktiviteter, bryder med Wien-dokumentet, der har til hensigt at fremme tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger i OSCE-regi. Se NATO, "NATO-Russia relations: the facts", senest opdateret 3. maj 2017 (4. maj 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111767.htm; Mark B. Schneider, "Russian Violations of the INF and New Start Treaties", *RealClearDefense*, 16. august 2016 (4. maj 2017), http://www.realcleardefense.com/articles/2016/08/16/russian_violations_of_the_inf_and_new_start_treaties_109708.html#_ednref5.

¹⁶⁶ Aron, *Paix et guerre entre les nations*, 108-113. Henry Kissinger havde i sin afhandling *A World Restored* nogle år tidligere netop beskrevet, hvordan en ensartet kultur omkring (eller tilgang til), hvordan det europæiske statssystem skulle administreres, havde været med til at sikre næsten 100 års fred fra slutningen af Napoleonskrigene. Se Henry A. Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-22* (Boston: Houghton Mifflin, 1957).

¹⁶⁷ Henry Kissinger bemærkede allerede i 2001, at Putin fører en udenrigspolitik, der er 'sammenlignelig med den, der var fremherskende i de tsaristiske århundreder, og hvor folkelig opbakning baseres på en fornemmelse af en russisk mission', som så igen fordrer 'ekspansionisme og nationalisme'. Ifølge Kissinger er denne mission i russisk selvforståelse baseret på 'århundreders ofre' i relationen til Vesten, jf. Henry A. Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century* (New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2001), 71, 75.

¹⁶⁸ Se f.eks. Iver B. Neumann, *Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations*, 2. udgave (London: Routledge, 2017). Denne slags identitetsanalyser kan supplere en mere klassisk magtpolitisk analyse, da identitetens mekanismer er mulighedsskabende, men efterlader plads til den politiske aktør.

¹⁶⁹ Erik Ringmar, "The Recognition Game: Soviet Russia Against the West", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 37:2 (2002), 115-136.

¹⁷⁰ Julian Borger & Alec Luhn, "Donald Trump says US relations with Russia 'may be at all-time low'", *The Guardian*, 13. april 2017 (27. april 2017), <https://www.theguardian.com/us-news/2017/apr/12/us-russia-relations-tillerson-moscow-press-conference>.

¹⁷¹ Jf. diskussionen i Hans Mouritzen, "Small States and Finlandisation in the Age of Trump", *Survival*, 59:2 (2017), 67-84.

¹⁷² Jf. også Olya Oliker, Michael J. McNerney & Lynn E. Davis, "NATO Needs a Comprehensive Strategy for Russia", Rand Corporation, 2015.

¹⁷³ Denne kan eksempelvis spænde fra taktiske, kinetiske midler til bredere initiativer rettet mod at understøtte modstandsdygtighed (resiliens) i befolkningerne, uddannelse og træning af politi og andre myndigheder, mv. Til at varetage træning af politi mv. peger en række studier på, at en indsættelse af NATO-specialoperationsstyrker kunne være en mulighed, jf. Daniel Dewit, "The Inauguration of 21st Century Political Warfare: A Strategy for Countering Russian Non-Linear Warfare Capabilities", *Small Wars Journal*, 15. november 2015 (5. april 2017), <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-inauguration-of-21st-century-political-warfare-a-strategy-for-countering-russian-non-li>; Dickey et. al. "Russian Political Warfare".

¹⁷⁴ NATO, "NATO welcomes European Centre for Countering Hybrid Threats".

¹⁷⁵ Joseph S. Nye, Jr., "Nuclear learning and U.S.-Soviet security regimes", *International Organization*, 41:3 (1987), 371-402.

¹⁷⁶ Thomas Graham, Jr. & Damien J. LaVera, *Cornerstones of Security: Arms Control Treaties in the Nuclear Era* (Seattle: University of Washington Press, 2002), 20-26.

¹⁷⁷ Ted G. Carpenter, "America's Dangerous Double Standards on Air and Sea 'Provocations'", *The National Interest*, 24. november 2014 (12. april 2017), <http://nationalinterest.org/feature/america%E2%80%99s-dangerous-double-standard-air-sea-provocations%E2%80%9D-11721>. Russiske piloter har siden 2014 i meget høj grad fløjet uden transpondere i europæisk luftrum, og denne praksis fortsættes tilsyneladende. Se Carol Matlack, "Russia's 'Dark' Warplanes Are Spooking Europe", *Bloomberg*, 9. marts 2015 (12. april 2017), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-09/russia-s-dark-warplanes-are-spooking-europe>; Courtney Kube & Don Melvin, "Russian Aircraft Buzzed a U.S. Destroyer in Black Sea: Pentagon", *NBC News*, 15. februar 2017 (12. april 2017), <http://www.nbcnews.com/news/world/russian-aircraft-buzzed-u-s-destroyer-black-sea-pentagon-n721086>.

¹⁷⁸ Folketingstidende A, "Folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til NATO's fremskudte tilstedeværelse".

7. Litteraturliste

- Abrams, Steve. "Beyond Propaganda: Soviet Active Measures in Putin's Russia". *Connections: The Quarterly Journal*, 15:1 (2016): 5-31.
- Agence France-Presse. "US General: NATO To Switch 'Assurance To Deterrence' in E. Europe", *DefenseNews*, 31. marts 2016 (4. april 2017), <http://www.defensenews.com/story/defense/2016/03/31/us-general-nato-switch-assurance-deterrence-europe/82495752/>.
- Allers, Robin. "Modern deterrence? NATO's Enhanced Forward Presence on the eastern flank", s. 23-32 i Karsten Friis (red.), *NATO and Collective Defence in the 21st Century: An Assessment of the Warsaw Summit*. Abingdon: Routledge, 2017.
- Allison, Roy. "Russian 'deniable' intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules". *International Affairs*, 90:6 (2014): 1255-1297.
- Amann, Melanie et. al. "The Hybrid War: Russia's Propaganda Campaign Against Germany", *Spiegel Online*, 5. februar 2016 (21. april 2017), <http://www.spiegel.de/international/europe/putin-wages-hybrid-war-on-germany-and-west-a-1075483.html>.
- Amnesty International. "Amnesty International Report 2016/17: The State of the World's Human Rights". London, 2017.
- Aron, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1984 [1962].
- Asmus, Ronald D. *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*. New York: Columbia University Press, 2002.
- Atkinson, James D. "The Impact of Soviet Theory on Warfare as a Continuation of Politics". *Military Affairs*, 24:1 (1960): 1-6.
- Averre, Derek & Lance Davies. "Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria". *International Affairs*, 91:4 (2015): 813-834.
- Bartles, Charles K. "Defense Reforms of Russian Defense Minister Anatolii Serdyukov". *Journal of Slavic Military Studies*, 24:1 (2011): 55-80.
- Bartles, Charles K. "Getting Gerasimov Right". *Military Review*, januar-februar 2016: 30-38.
- Balmforth, Richard & Michel Rose. "French polling watchdog warns over Russian news agency's election report", *Reuters*, 3. april 2017 (21. april 2017), <http://www.reuters.com/article/us-france-election-russia-idUSKBN1740JG>.
- Bentzen, Naja & Evarts Anosovs. "Minsk peace agreement: still to be consolidated on the ground", briefing d. 12. februar 2015, European Parliamentary Research Service.
- Borger, Julian & Alec Luhn. "Donald Trump says US relations with Russia 'may be at all-time low'", *The Guardian*, 13. april 2017 (27. april 2017), <https://www.theguardian.com/us-news/2017/apr/12/us-russia-relations-tillerson-moscow-press-conference>.

Breitenbauch, Henrik Ø. “Conventional Deterrence is the New Black”, *War on the Rocks*, 14. april 2014 (23. marts 2017), <https://warontherocks.com/2014/04/nato-conventional-deterrence-is-the-new-black/>.

Breitenbauch, Henrik Ø. “Geopolitical Geworfenheit: Northern Europe After the Post-Cold War”. *Journal of Regional Security*, 10:2 (2015): 113-133.

Breitenbauch, Henrik Ø. “Det store nordiske rum: Trump, Putin og geopolitikkens uafvendelighed”. *Internasjonal Politikk: Skandinavisk Tidsskrift for Internasjonale Studier*, 75:1 (2017): 45-51.

Brodie, Bernard. “The Anatomy of Deterrence”. *World Politics*, 11:2 (1959): 173-191.

Brown, Archie. “Vladimir Putin and the Reaffirmation of Central State Power”. *Post-Soviet Affairs*, 17:1 (2001): 45-55.

Bryce-Rogers, Athena. “Russian Military Reform in the Aftermath of the 2008 Russia-Georgia War”. *Demokratizatsiya*, 21:3 (2013): 339-368.

Brzezinski, Ian & Nicholas Varangis. “The NATO-Russia Exercise Gap... Then, Now, & 2017”, *NATOSource*, Atlantic Council, 25 oktober 2016 (20. marts 2017), <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/the-nato-russia-exercise-gap-then-now-2017>.

Buchanan, Ben & Michael Sulmeyer. “Russia and Cyber Operations: Challenges and Opportunities for the Next U.S. Administration”, Carnegie Endowment for International Peace & The Chicago Council on Global Affairs, 2016.

Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 3. udgave. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002 [1977].

Bulloch, Gavin. “The Application of Military Doctrine to Counterinsurgency (COIN) Operations: A British Perspective”. *Studies in Conflict & Terrorism*, 19:3 (1996): 247-259.

Caffrey, Craig. “Russia announces deepest defence budgets cuts since 1990s”, *IHS Jane’s 360*, 16. marts 2017 (22. marts 2017), <http://www.janes.com/article/68766/russia-announces-deepest-defence-budget-cuts-since-1990s>.

Caldwell, Leigh Ann & Emmanuelle Saliba. “U.S. Eyes Russian Meddling in French Presidential Campaign”, *NBC News*, 21. april 2017 (21. april 2017), <http://www.nbcnews.com/politics/national-security/u-s-eyes-russian-meddling-french-presidential-campaign-n748541>.

Carpenter, Ted G. “America’s Dangerous Double Standards on Air and Sea ‘Provocations’”, *The National Interest*, 24. november 2014 (12. april 2017), <http://nationalinterest.org/feature/america%E2%80%99s-dangerous-double-standard-air-sea-provocations%E2%80%9D-11721>.

Cavas, Christopher P. “Russia Concerns Prompt First-Ever US, Nordic Deputy Defense Minister’s Meeting”, *Defense News*, 9. september 2015 (14. marts 2017), <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/leaders/2015/09/09/meeting-us->

[nordic-deputy-defense-ministers-work-norway-iceland-finland-sweden-denmark-oslo-bodo-marines-russia-putin/71977298/](#).

Center for Cybersikkerhed. “Én aktør, mange angreb”, undersøgelsesrapport fra Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), 2017, tilgængelig på: <https://feddis.dk/cfcs/nyheder/arkiv/2017/Pages/Udenlandskaktoerspionerermoddanskemyndigheder.aspx> (27. april 2017).

Chekinov, Sergei & Sergei Bogdanov. “The Nature and Content of a New-Generation War”. *Military Thought*, 22:4 (2013): 12-23.

Clapper, James R. “Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community”, udtalelse til Senate Armed Service Committee, 26. februar 2015.

Clausewitz, Carl von. *On War*, oversat af Michael Howard & Peter Paret. Oxford: Oxford University Press, 2007 [1832].

Cohen, Eliot, Conrad Crane, Jan Horvath & John Nagel. “Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency”. *Military Review*, marts-april 2006: 49-53.

Collina, Tom Z. “Russia Breaches INF Treaty, U.S. Says”. *Arms Control Today*, 44:7 (2014): 31-33.

Cooper, Julian. “Russian Military Expenditure: Data, Analysis and Issues”. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), september 2013.

Corum, James S. “Rethinking US Army Counter-insurgency Doctrine”. *Contemporary Security Policy*, 28:1 (2007): 127-142.

Council of the European Union. “Extraordinary meeting of EU Heads of State or Government on Ukraine”, 6. marts 2014 (30. marts 2017), <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/03/06/>.

Council of the European Union. “Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the situation in Aleppo”, 9. december 2016 (21. marts 2017), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/09-hr-declaration-aleppo/>.

Cronk, Terri M. “European Reassurance Initiative Shift to Deterrence”, *DoD News*, U.S. Department of Defense, 14. juli 2016 (5. april 2017), <https://www.defense.gov/News/Article/Article/839028/european-reassurance-initiative-shifts-to-deterrence>.

Delcker, Janosch. “Russian hacking looms over Germany’s election”, *Politico*, 19. december 2016 (21. april 2017), <http://www.politico.eu/article/russian-influence-german-election-hacking-cyberattack-news-merkel-putin/>.

Dewit, Daniel. “The Inauguration of 21st Century Political Warfare: A Strategy for Countering Russian Non-Linear Warfare Capabilities”, *Small Wars Journal*, 15. november 2015 (5. april 2017), <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-inauguration-of-21st-century-political-warfare-a-strategy-for-countering-russian-non-li>.

Dickey, Jeffrey W., Thomas B. Everett, Zane M. Galvach, Matthew J. Mesko & Anton V. Soltis. "Russian Political Warfare: origin, evolution, and application". Monterey: Calhoun - Institutional Archive of the Naval Postgraduate School, 2015.

Dunham, Will. "Kerry condemns Russia's 'incredible act of aggression' in Ukraine", *Reuters*, 2. marts 2014 (30. marts 2017), <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-usa-kerry-idUSBREA210DG20140302>.

EU (2017). "EU sanctions against Russia over Ukraine Crisis", senest opdateret 30. marts 2017 (30. marts 2017), http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en.

Evans, Gareth. "Russia, Georgia, and the Responsibility to Protect". *Amsterdam Law Forum*, 1:2 (2009): 25-28.

Farmer, Ben. "Russia plotted to overthrow Montenegro's government by assassinating Prime Minister Milo Djukanovic last year, according to senior Whitehall sources", *The Telegraph*, 19. februar 2017 (21. april 2017), <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/18/russias-deadly-plot-overthrow-montenegros-government-assassinating/>.

Finkle, Jim. "Russia hacked hundreds of Western, Asian companies: security firm", *Reuters*, 22. januar 2014 (11. marts 2017), <http://www.reuters.com/article/us-russia-cyberespionage-idUSBREA0L07Q20140122>.

Fogh Rasmussen, Anders. "A Force for Freedom", tale ved Carnegie Europe, 15. september 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113063.htm?selectedLocale=en.

Folketingstidende A. "Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til NATO's fremskudte tilstedeværelse i Baltikum og Polen", beslutningsforslag nr. B 150, Folketinget 2016-17, tilgængelig på: http://www.ft.dk/RIPdf/samling/20161/beslutningsforslag/B150/20161_B150_som_fremsat.pdf (20. april 2017).

Forsvarets Efterretningstjeneste. "Efterretningsmæssig Risikovurdering 2016: En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed". København, 2016.

Forsvarsministeriet. "NATO Response Force", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/temaer/nato/Pages/natotema.aspx> (6. april 2017).

Forsvarsministeriet. "Fremskudt tilstedeværelse/enhanced Forward Presence", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/forsvarsministeren-til-nato-topmoede-i-warszawa.aspx> (6. april 2017).

Forsvarsministeriet. "Det multinationale korpshovedkvarter (HQ MNC NE)", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/temaer/nato/Pages/natotema.aspx> (6. april 2017).

Forsvarsministeriet. "Joint Expeditionary Force (JEF)/værnsfælles udrykningsstyrke", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/temaer/nato/Pages/natotema.aspx> (7. april 2017).

Forsyth Jr., James W., B. C. Saltzman & Gary Schaub Jr. "Remembrance of Things Past: The Enduring Value of Nuclear Weapons". *Strategic Studies Quarterly*, 4:1 (2010): 74-89.

Foucault, Michel. "*Society Must be Defended*": *Lectures at the Collège de France 1975-76*, oversat af David Macey og redigeret af Mauro Bertani & Alessandro Fontana. London: Penguin Books, 2004 [1997].

Freedman, Lawrence. *Deterrence*. Cambridge: Polity Press, 2004.

Galeotti, Mark. "The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War", *In Moscow's Shadows*, 6. juli 2014 (10. marts 2017), <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>.

Galeotti, Mark. "Time to Think about 'Hybrid Defense'", *War on the Rocks*, 30. juli 2015 (23. marts 2017), <https://warontherocks.com/2015/07/time-to-think-about-hybrid-defense/>.

Galeotti, Mark. "The reports of the death of the Russian defence budget have been greatly exaggerated", 17. marts 2017 (22. marts 2017), <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2017/03/17/the-reports-of-the-death-of-the-russian-defence-budget-have-been-greatly-exaggerated/>.

Galstyan, Areg & Sergey Melkonyan. "Inside Russia's New Foreign Policy Master Plan", *The National Interest*, 4. januar 2017 (2. marts 2017), <http://nationalinterest.org/feature/inside-russias-new-foreign-policy-master-plan-18943>.

Galula, David. *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*. Westport: Praeger Security International, 2006 [1964].

Garthoff, Raymond L. "Unconventional Warfare in Communist Strategy". *Foreign Affairs*, July 1962 Issue: 566-575.

Gerasimov, Valery. "The Value of Science is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations", oversat af Robert Coalson. *Military Review*, januar-februar 2016: 23-29.

Gibbons-Neff, Thomas. "The 'new' type of war that finally has the Pentagon's attention", *The Washington Post*, 3. juli 2015 (23. marts 2017), https://www.washingtonpost.com/world/national-security/the-new-type-of-war-that-finally-has-the-pentagons-attention/2015/07/03/b5e3fcda-20be-11e5-84d5-eb37ee8eaa61_story.html?utm_term=.2f5300284884.

Giles, Keir. "Russia's New Tools for Confronting the West: Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power", research paper. London: Chatham House, marts 2016.

Glatz, Rainer L. & Martin Zapfe. "NATO Defence Planning between Wales and Warsaw". Berlin: German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments, 2016.

Golanski, Robert. "One year after Minsk II: consequences and progress". *European View*, 15:1 (2016): 67-76.

Goldgeier, James M. & Michael McFaul. *Power and Purpose: U.S. Policy toward Russia after the Cold War*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

Golts, Alexandr. "From Assurance to Deterrence: The Russia Question and NATO's Summit in Warsaw", *Eurasia Daily Monitor Volume*, 13:124 (2016), The Jamestown Foundation, 11. juli 2016 (5. april 2017), <https://jamestown.org/program/from-assurance-to-deterrence-the-russia-question-and-natos-summit-in-warsaw/>.

Gordon, Michael R. "Russia Has Deployed Missile Barred by Treaty, U.S. General Tells Congress", *New York Times*, 8. marts 2017 (4. maj 2017), <https://www.nytimes.com/2017/03/08/us/politics/russia-inf-missile-treaty.html>.

Government Offices of Sweden. "Sweden re-activates conscription", 2. marts 2017 (27. marts 2017), <http://www.government.se/articles/2017/03/re-activation-of-enrolment-and-the-conscription/>.

Government Offices of Sweden. "Speech by Minister for Defence Peter Hultqvist on Northern European Security", tale ved John Hopkins University, 17. maj 2017 (22. maj 2017), <http://www.government.se/speeches/2017/05/speech-by-minister-for-defence-peter-hultqvist-on-northern-european-security/>.

Graham, Jr., Thomas & Damien J. LaVera. *Cornerstones of Security: Arms Control Treaties in the Nuclear Era*. Seattle: University of Washington Press, 2002.

Grant, Thomas D. "Annexation of Crimea". *The American Journal of International Law*, 109:1 (2015): 68-95.

Gude, Ken. "Russia's 5th Column", Center for American Progress, 15. marts 2017 (27. april 2017), <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2017/03/15/428074/russias-5th-column/>.

Haglund, Carl, Ine Eriksen Søreide, Gunnar Bragi Sveinsson, Peter Hultqvist & Nicolai Wammen. "Russisk propaganda bidrar til å så splid", *Aftenposten*, 10. april 2015 (27. marts 2017), <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/Fem-nordiske-ministre-i-felles-kronikk-Russisk-propaganda-bidrar-til-a-sa-splid-43390b.html>.

Harste, Gorm. *Kritik af krigens fornuft: et perspektiv på selvreferentielle systemer fra 11.-21. århundrede*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2016.

Hoffman, Frank G. "Hybrid vs. compound war", *Armed Forces Journal*, 1. oktober 2009 (23. marts 2017), <http://armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/>.

Hoffman, Frank G. "On Not-So-New Warfare: Political Warfare vs. Hybrid Threats", *War on the Rocks*, 28. juli 2014 (23. marts 2017), <https://warontherocks.com/2014/07/on-not-so-new-warfare-political-warfare-vs-hybrid-threats/>.

Human Rights Watch. "Russia/Syria: War Crimes in Month of Bombing Aleppo", 1. december 2016 (13. marts 2017), <https://www.hrw.org/news/2016/12/01/russia/syria-war-crimes-month-bombing-aleppo>.

Human Rights Watch. "Human Rights Watch World Report 2017 – Events of 2016", New York: Human Rights Watch, 2017, tilgængelig på:

https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2017-web.pdf (18. april 2017).

Ignatius, David. "Back to the Future in Putin's Europe", *The Washington Post*, 17. marts 2015 (23. marts 2017), https://www.washingtonpost.com/opinions/back-to-the-future-in-putins-europe/2015/03/17/6c8dbb94-cce9-11e4-8c54-ffb5ba6f2f69_story.html?utm_term=.4c7a297ce1d3.

Illarionov, Andrei. "The *Siloviki* in Charge". *Journal of Democracy*, 20:2 (2009): 69-72.

Ingvorsen, Emil. "Claus Hjorth: Rusland har hacket det danske forsvar i over to år", *DR*, 23. april 2017 (27. april 2017), <http://www.dr.dk/nyheder/indland/claus-hjort-rusland-har-hacket-det-danske-forsvar-i-over-aar>.

James, William. "Trump says NATO is obsolete but still 'very important to me'", *Reuters*, 16. januar 2017 (3. april 2017), <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato-obsolete-idUSKBN14Z0YO>.

Järvenpää, Pauli. "Zapad-2013: A View from Helsinki". Washington D.C.: The Jamestown Foundation, august 2014.

Jennings, Gareth. "Dutch F-16s arrive in Lithuania to take over Baltic air policing mission", *IHS Jane's Defence Weekly*, 3. januar 2017 (11. april 2017), <http://www.janes.com/article/66641/dutch-f-16s-arrive-in-lithuania-to-take-over-baltic-air-policing-mission>.

Jones, Christopher D. "Soviet Military Doctrine as Strategic Deception: An Offensive Military Strategy for the Defense of the Socialist Fatherland". *The Journal of Slavic Military Studies*, 16:3 (2003): 24-65.

Jones, Erik & Andrew Whitworth. "The Unintended Consequences of European Sanctions on Russia", *Survival*, 56:5 (2014): 21-30.

Jones, Sam. "Ukraine: Russia's new art of war", *Financial Times*, 28. august 2014, (10. marts 2017), <https://www.ft.com/content/ea5e82fa-2e0c-11e4-b760-00144feabdc0>.

Jones, Sam. "NATO and EU need 'grand strategy' to resist Putin, says general", *Financial Times*, 3. marts 2017 (5. april 2017), <https://www.ft.com/content/e8dc5f7c-ff67-11e6-8d8e-a5e3738f9ae4>.

Keller, Patrick. "Divided by geography? NATO's internal debate about the eastern and southern flanks", s. 52-62 i Karsten Friis (red.), *NATO and Collective Defence in the 21st Century: An Assessment of the Warsaw Summit*. Abingdon: Routledge, 2017.

Kennan, George F. "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, 65:4 (1987) [1947]: 852-868.

Kilcullen, David J. "Three Pillars of Counterinsurgency", bemærkninger leveret 28. september 2006 ved U.S. Government Counterinsurgency Conference, Washington D.C.

Kissinger, Henry A. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-22*. Boston: Houghton Mifflin, 1957.

Kissinger, Henry A. *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2001.

Knopf, Jeffrey W. "The Fourth Wave in Deterrence Research". *Contemporary Security Policy*, 31:1 (2010): 1-33.

Kofman, Michael. "Russian Hybrid Warfare and Other Dark Arts", *War on the Rocks*, 11. marts 2016 (27. april 2017), <https://warontherocks.com/2016/03/russian-hybrid-warfare-and-other-dark-arts/>.

Kofman, Michael. "The Russian Defense Budget and You", *Russian Military Analysis*, 17. marts 2017 (22. marts 2017), <https://russianmilitaryanalysis.wordpress.com/2017/03/17/the-russian-defense-budget-and-you/>.

Kostanyan, Hrant & Stefan Meister. "Ukraine, Russia and the EU: Breaking the deadlock in the Minsk process". CEPS Working Document, No. 423, juni 2016.

Kragh, Martin & Sebastian Åsberg. "Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case", *Journal of Strategic Studies*, 5. januar 2017 (21. april 2017), <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2016.1273830>.

Kramer, Andrew E. "Fighting in Ukraine May Complicate U.S. Thaw with Russia", *New York Times*, 31. januar 2017 (20. marts 2017), <https://www.nytimes.com/2017/01/31/world/europe/eastern-ukraine-civil-war-russia.html>.

Kroet, Cynthia. "Russia spread fake news during Dutch election: report", *Politico*, 4. april 2017 (21. april 2017), <http://www.politico.eu/article/russia-spread-fake-news-during-dutch-election-report-putin/>.

Kube, Courtney & Don Melvin. "Russian Aircraft Buzzed a U.S. Destroyer in Black Sea: Pentagon", *NBC News*, 15. februar 2017 (12. april 2017), <http://www.nbcnews.com/news/world/russian-aircraft-buzzed-u-s-destroyer-black-sea-pentagon-n721086>.

Kulesa, Lukasz. "Russia and the West: Russia's Recent Assertiveness, Western Response, and What the Future May Hold", *Harvard International Review*, 37:4, Fall 2016, udgivet online d. 3. januar 2017 (14. marts 2017) <http://hir.harvard.edu/russia-and-west-assertiveness-response-what-the-future-may-hold/>.

LaGrone, Sam. "All Manner of Contingencies", interview med general sir Adrian Bradshaw, Royal Army. United States Naval Institute, *Proceedings*, 142:4 (2016): 42-45.

Landler, Mark & Michael R. Gordon. "NATO Chief Warns of Duplicity by Putin on Ukraine", *New York Times*, 8. juli 2014 (23. marts 2017), https://www.nytimes.com/2014/07/09/world/europe/nato-chief-warns-of-duplicity-by-putin-on-ukraine.html?_r=0.

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

Lapo, Amanda & Monty d'Inverno. "NATO's Enhanced Forward Presence: reassurance and deterrence", *IISS Military Balance Blog*, 20. februar 2017 (3. april 2017),

<http://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2017-edcc/february-7849/natos-enhanced-forward-presence-d261>.

Larson, Deborah W. & Alexei Shevchenko. "Russia says no: Power, status, and emotions in foreign policy". *Communist and Post-Communist Studies*, 47:3-4 (2014), 269-279.

Lo, Bobo. *Russia and the New World Disorder*. London: Chatham House, 2015.

Lucas, Edward. "Trump and Putin: inside the world's most dangerous special relationship", 22. januar 2017 (3. april 2017), <http://www.telegraph.co.uk/men/thinking-man/trump-putin-inside-worlds-dangerous-special-relationship/>.

MacAskill, Ewen. "Pence's speech on NATO leaves European leaders troubled over alliance's future", *The Guardian*, 18. februar 2017 (6. april 2017), <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/18/trump-pence-eu-nato-munich-conference-germany-britain>.

Manea, Octavian. "Hybrid War as a War on Governance", *Small Wars Journal*, 19. august 2015 (23. marts 2017), <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/hybrid-war-as-a-war-on-governance>.

Mascolo, Georg & Nicolas Richter. "BND: Keine Beweise für Desinformations-Kampagne Putins", *Süddeutsche Zeitung*, 6. februar 2017 (21. april 2017), <http://www.sueddeutsche.de/politik/geheimdienste-bnd-keine-beweise-fuer-desinformations-kampagne-putins-1.3365839>.

Matlack, Carol. "Russia's 'Dark' Warplanes Are Spooking Europe", *Bloomberg*, 9. marts 2015 (12. april 2017), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-09/russia-s-dark-warplanes-are-spooking-europe>.

McDowell, Katie. "Violating Open Skies Treaty: Russia and Surveillance", Global Intelligence Trust, 18. juli 2016 (4. maj 2017), <http://www.globalintelligencetrust.com/single-post/2016/07/18/Violating-Open-Skies-Treaty-Russia-and-Surveillance>.

Ministry of Defence. "International partners sign Joint Expeditionary Force agreement", 5. september 2014 (7. april 2017), <https://www.gov.uk/government/news/international-partners-sign-joint-expeditionary-force-agreement>.

Monaghan, Andrew. "The *vertikal*: power and authority in Russia". *International Affairs*, 88:1 (2012): 1-16.

Morgan, Patrick M. "The State of Deterrence in International Politics Today". *Contemporary Security Policy*, 33:1 (2012): 85-107.

Mouritzen, Hans. "Small States and Finlandisation in the Age of Trump". *Survival*, 59:2 (2017): 67-84.

Murphy, Martin, Frank G. Hoffman & Gary Schaub, Jr. "Hybrid Maritime Warfare and the Baltic Sea Region". København: Center for Militære Studier, november 2016.

NATO. "The North Atlantic Treaty", 4. april 1949, Washington D.C., tilgængelig på: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm (28. marts 2017).

NATO. "Strategic Concept 2010", 19. november 2010 (18. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm.

NATO. "Statement to the media by the NATO Secretary General at the Press Conference held at NATO HQ, Brussels after the meeting of the NATO-Ukraine Commission", 2. marts 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_107682.htm.

NATO. "Statement by the North Atlantic Council following meeting under article 4 of the Washington Treaty", 4. marts 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_107716.htm.

NATO. "Statement by NATO Foreign Ministers", 1. april 2014 (31. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_108501.htm.

NATO. "Measures following NATO Ministers' decision to suspend all practical cooperation with Russia", 7. april 2014 (31. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_108902.htm.

NATO. "Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the NATO Transformation Seminar", 8. april 2014 (1. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_108909.htm.

NATO. "Joint press point by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen and the Prime Minister of the Czech Republic, Bohuslav Sobotka", pressekonference i Prag d. 10. april 2014 (1. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_109010.htm.

NATO. "Doorstep statement by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen following the meeting of the North Atlantic Council", 16. april 2014 (1. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_109231.htm.

NATO. "NATO minesweepers leave Kiel for Baltic Sea patrol", 22. april 2014 (1. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_109302.htm.

NATO. "Allies enhance NATO air-policing duties in Baltic States, Poland, Romania", 29. april 2014 (11. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_109354.htm?selectedLocale=en.

NATO. "NATO Secretary General condemns entry of Russian convoy into Ukraine", 22. august 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112112.htm?selectedLocale=en.

NATO. "Wales Summit Declaration", 5. september 2014 (5. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

NATO. "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO-Ukraine Commission at the level of Foreign Affairs Ministers", 2. december 2014 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_115315.htm?selectedLocale=en.

NATO. "NATO Allies and partners discuss Ukraine crisis", 11. marts 2015 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_118114.htm?selectedLocale=en.

NATO. "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO-Ukraine Commission", 13. maj 2015 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119430.htm?selectedLocale=en.

NATO. "Joint statement of the NATO-Ukraine Commission at the level of Heads of State and Government", Warszawa, 9. juli 2016 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133173.htm?selectedLocale=en.

NATO. "Warsaw Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016", 9. juli 2016 (4. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

NATO. "NATO's support for Ukraine", faktaark udgivet i juli 2016, tilgængelig på: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-nato-ukraine-support-eng.pdf (5. maj 2017).

NATO. "NATO Response Force", senest opdateret 16. januar 2017 (6. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49755.htm.

NATO. "Readiness Action Plan", senest opdateret 25. januar 2017 (3. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm?selectedLocale=en#.

NATO. "Joint press point with NATO Deputy Secretary General Rose Gottemoeller and the Prime Minister of Ukraine, Volodymyr Groysman", 9. februar 2017 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_140847.htm.

NATO. "NATO to enhance its presence in the Black Sea region", 16. februar 2017 (3. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_141384.htm.

NATO. "NATO Defence Ministers take steps to strengthen the Alliance", 16. februar 2017 (24. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_141613.htm?selectedLocale=en.

NATO. "AWACS: NATO's 'Eyes in The Sky'", 21. februar 2017 (11. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48904.htm.

NATO. "Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)", 13. marts 2017 (3. april 2017), http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf.

NATO. "Boosting NATO's presence in the east and southeast", senest opdateret 15. marts 2017 (3. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm?selectedLocale=en.

NATO. "Relations with Georgia", senest opdateret 30. marts 2017 (5. maj 2017), http://www.nato.int/cps/da/natohq/topics_38988.htm#.

NATO. "NATO welcomes opening of European Centre for Countering Hybrid Threats", 11. april 2017 (27. april 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_143143.htm?selectedLocale=en.

NATO. "NATO-Russia relations: the facts", senest opdateret 3. maj 2017 (4. maj 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111767.htm.

Neate, Mark C. "The Battle of the Narrative". Kansas: School of Advanced Military Studies, 2010.

Nelson, Rebecca M. "U.S. Sanctions and Russia's Economy". Washington D.C.: Congressional Research Service, 17. februar 2017.

Neumann, Iver B. *Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations*, 2. udgave. London: Routledge, 2017.

Nye, Jr., Joseph S. "Nuclear learning and U.S.-Soviet security regimes". *International Organization*, 41:3 (1987): 371-402.

Odeyemi, Christo. "Re-emerging Powers and the Impasse in the UNSC over R2P Intervention in Syria". *Strategic Analysis*, 40:2 (2016): 122-149.

Office of the Director of National Intelligence. "Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Election", Intelligence Community Assessment 2017-01D, 6. januar 2017.

Office of the Press Secretary. "FACT SHEET: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners", 3. juni 2014 (4. april 2017), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support->.

Office of the Press Secretary. "FACT SHEET: U.S. Assurance and Deterrence Efforts in Support of NATO Allies", 8. juli 2016 (5. april 2017), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/08/fact-sheet-us-assurance-and-deterrence-efforts-support-nato-allies>.

Office of the Press Secretary. "Press Conference by President Obama after NATO Summit", 9. juli 2016 (6. april 2017), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/09/press-conference-president-obama-after-nato-summit>.

Office of the Prosecutor. "Report on the Preliminary Examination Activities 2016". Haag: Den Internationale Straffedomstol, 14. november 2016.

Oliker, Olya. "Unpacking Russia's New National Security Strategy", 7. januar 2016 (1. marts 2017), <https://www.csis.org/analysis/unpacking-russias-new-national-security-strategy>.

Oliker, Olya. "No, Russia Isn't Trying to Make Nuclear War Easier", *The National Interest*, 23. maj 2016 (18. april 2017), <http://nationalinterest.org/feature/no-russia-isnt-trying-make-nuclear-war-easier-16310>.

Oliker, Olya, Michael J. McNerney & Lynn E. Davis. "NATO Needs a Comprehensive Strategy for Russia". Rand Corporation, 2015.

OSCE. "Hardship for conflict-affected civilians in eastern Ukraine". OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, februar 2017.

Parker, Ned, Jonathan Landay & John Walcott. "Putin-linked think tank drew up plan to sway 2016 US elections – document", *Reuters*, 21. april 2017 (21. april 2017) <http://www.reuters.com/article/us-usa-russia-election-exclusive-idUSKBN17L2N3>.

- Paul, T. V., Patrick M. Morgan & James J. Wirtz (red.). *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- Paulauskas, Kęstutis. “On Deterrence”, *NATO Review*, 2016, <http://www.nato.int/docu/Review/2016/Also-in-2016/nato-deterrence-defence-alliance/EN/index.htm> (10. april 2017).
- Persson, Gudrun (red.). “Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2016”. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), december 2016.
- President of Russia. “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy”, 10. februar 2007 (1. marts 2017), <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- President of Russia. “Address by the President of the Russian Federation”, 18. marts 2014 (6. marts 2017), <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>.
- President of the Republic of Lithuania. “Joint Declaration on ‘Allied Solidarity and Shared Responsibility’”, fælles erklæring fra præsidenterne fra Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, og Slovakiet samt præsidenten for Tjekkiets underhus, november 2015 (20. marts 2017), <https://www.lrp.lt/data/public/uploads/2015/11/joint-declaration.pdf>.
- Prime Minister’s Office. “Joint Statement on Aleppo: 7 December 2016”, fælles erklæring fra regeringslederne i USA, Canada, Frankrig, Tyskland, Italien og Storbritannien, 7. december 2016 (21. marts 2017) <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-aleppo-7-december-2016>.
- Raitasalo, Jyri. “Hybrid Warfare: Where’s the Beef?”, *War on the Rocks*, 23. april 2015 (22. marts 2017), <https://warontherocks.com/2015/04/hybrid-warfare-wheres-the-beef/>.
- Rathke, Jeffrey & Simon de Galbert. “NATO’s Nuclear Policy as Part of a Revitalized Deterrence Strategy”, Center for Strategic & International Studies, 27. januar 2016 (5. april 2017), <https://www.csis.org/analysis/nato%E2%80%99s-nuclear-policy-part-revitalized-deterrence-strategy>.
- Renz, Bettina. “Russia and ‘hybrid warfare’”. *Contemporary Politics*, 22:3 (2016): 283-300.
- Riley, Michael. “Russian Hackers Said to Seek Hush Money From Liberal Groups”, *Bloomberg*, 6. marts 2017 (17. marts 2017), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-06/russian-hackers-said-to-seek-hush-money-from-liberal-u-s-groups>.
- Ringmar, Erik. “The Recognition Game: Soviet Russia Against the West”. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 37:2 (2002): 115-136.
- Rosenau, William. “Subversion and Insurgency”. RAND Corporation, 2007.
- Russian Security Council. “The Russian Federation’s National Security Strategy”, 31. december 2015 (6. marts 2017) <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>.

- Rutland, Peter. "The Impact of Sanctions on Russia", *Russian Analytical Digest*, 17. december 2014, No. 157: 2-7.
- Sanger, David E. & Maggie Haberman. "Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack", *New York Times*, 20. juli 2016 (3. april 2017), <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>.
- Schelling, Thomas. "The Role of Deterrence in Total Disarmament". *Foreign Affairs*, 40:3 (1961): 392-406.
- Schnauffer II, Tad A. "Redefining Hybrid Warfare: Russia's Non-linear War against the West". *Journal of Strategic Security*, 10:1 (2016): 17-31.
- Schneider, Mark B. "Russian Violations of the INF and New Start Treaties", *RealClearDefense*, 16. august 2016 (4. maj 2017), http://www.realcleardefense.com/articles/2016/08/16/russian_violations_of_the_inf_and_new_start_treaties_109708.html#_ednref5.
- Sengupta, Somini & Andrew E. Kramer. "Dutch Inquiry Links Russia to 298 Deaths in Explosion of Jetliner Over Ukraine", *New York Times*, 28. september 2016 (26. april 2017), https://www.nytimes.com/2016/09/29/world/asia/malaysia-air-flight-mh17-russia-ukraine-missile.html?_r=0.
- Sherr, James. *Hard Diplomacy and Soft Coercion: Russia's Influence Abroad*. London: Chatham House, 2013.
- Shevtsova, Lilia. "The Problem of Executive Power in Russia". *Journal of Democracy*, 11:1 (2000): 32-39.
- Shevtsova, Lilia. "The Authoritarian Resurgence: Forward to the Past in Russia". *Journal of Democracy*, 26:2 (2015): 22-36.
- Shlapak, David A. & Michael W. Johnson. "Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics", RAND Corporation, 2016.
- Skak, Mette. "Russian strategic culture: the role of today's chekisty". *Contemporary Politics*, 22:3 (2016): 324-341.
- Spahiu, Ebi. "Russia Expands Its Subversive Involvement in Western Balkans", *Eurasia Daily Monitor*, 14:5, 23. januar 2017, tilgængelig på: <https://jamestown.org/program/russia-expands-subversive-involvement-western-balkans/> (21. april 2017).
- State Department Policy Planning Staff. "The Inauguration of Organized Political Warfare", Washington D.C., College Park: National Archives & Records Administration, 4. maj 1948 (3. marts 2017), <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d269>.
- Stockholm International Peace Research Institute. "SIPRI Military Expenditure Database", tilgængelig på <https://www.sipri.org/databases/milex> (22. marts 2017).
- Stoltenberg, Jens. "Adapting to a changed security environment", tale på Center for Strategic and International Studies (CSIS) i Washington D.C., 27. maj 2015 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120166.htm.

Stoltenberg, Jens. "The Three Ages of NATO: An Evolving Alliance", tale på Harvard Kennedy School, 23. september 2016 (30. marts 2017), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135317.htm.

Strausz-Hupé, Robert, William R. Kintner, James E. Dougherty & Alvin J. Cottrell. *Protracted Conflict: A Challenging Study of Communist Strategy*. New York: Harper Colophon Books, 1963 [1959].

Svendsen, Jacob. "Nu dræber Vesten flere civile i bombeangreb end Rusland", *Politiken*, 26. april 2017 (4. maj 2017), <http://politiken.dk/udland/art5925067/Nu-dr%C3%A6ber-Vesten-flere-civile-i-bombeangreb-end-Rusland>.

Sørensen, Martin S. "Sweden Reinstates Conscription, With an Eye on Russia", *New York Times*, 2. marts 2017 (20. marts 2017), <https://www.nytimes.com/2017/03/02/world/europe/sweden-draft-conscription.html?smid=tw-nytimes&smtyp=cur>.

The COLD WAR production team. "Inside the KGB: An Interview with retired KGB Maj. Gen. Oleg Kalugin", *CNN – Cold War Experience*, januar 1998 (17. marts 2017), <http://web.archive.org/web/20081211060258/http://www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/episodes/21/interviews/kalugin/>.

The Economist. "The Making of a Neo-KGB State", *The Economist*, 23. august 2007 (22. marts 2017), <http://www.economist.com/node/9682621>.

The Economist. "Trip-wire deterrence", *The Economist*, 2. juli 2016 (10. april 2017), <http://www.economist.com/news/europe/21701515-ageing-alliance-hopes-russia-will-get-message-it-serious-trip-wire-deterrence>.

The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. "Military Doctrine of the Russian Federation", godkendt 25. december 2014, pressemeddelelse udgivet online 29. juni 2015 (14. marts 2017), <http://rusemb.org.uk/press/2029>.

The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. "Interview by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov to BBC, Moscow, August 9, 2008", 9. august 2008 (6. marts 2017), <http://www.warandpeace.ru/en/commentaries/view/26041/>.

The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. "Foreign Policy Concept of the Russian Federation", 30. november 2016 (2. marts 2017), http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248?p_p_id=101_INSTANCE_CptICk6BZ29&_101_INSTANCE_CptICk6BZ29_languageId=en_GB.

Thornton, Rod. "The Changing Nature of Modern Warfare". *The RUSI Journal*, 160:4 (2015), 40-48.

Tomes, Robert R. "Relearning Counterinsurgency Warfare". *Parameters*, 34:1 (2004): 16-28.

U. S. Army Asymmetric Warfare Group. "Ambiguous Threats and External Influences in the Baltic States: Phase 2: Assessing the Threat", Ft. Meade: U.S. Army Asymmetric Warfare

Group, udgivet af NATO StratCom COE i november 2015, tilgjengelig på: <http://www.stratcomcoe.org/ambiguous-threats-and-external-influences-baltic-states> (21. april 2017).

U. S. Department of Defence. "European Reassurance Initiative (ERI) Fact Sheet", senest opdateret 5. januar 2017, tilgjengelig på: https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0514_Atlantic-Resolve (6. april 2017).

U. S. Department of State. "2016 Report on Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments", 11. april 2016 (4. maj 2017), <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2016/255651.htm>.

United States Mission to the United Nations. "Remarks at a UN Security Council Briefing on Ukraine", 2. februar 2017 (30. marts 2017), <https://usun.state.gov/remarks/7668>.

Welt, Cory & Dianne E. Rennack. "Overview of U.S. Sanctions Regimes on Russia". Washington D.C.: Congressional Research Service, 11. januar 2017.

Wess Mitchell, A. "The Case for Deterrence by Denial", *The American Interest*, 12. august 2015 (10. april 2017), <https://www.the-american-interest.com/2015/08/12/the-case-for-deterrence-by-denial/>.

Winnerstig, Mike (red.). "Tools of Destabilization: Russian Soft Power and Non-military influence in the Baltic States". Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), december 2014.

Wolfsthal, Jon. "After Deployment: What? Russian Violations of the INF Treaty", Carnegie Endowment for International Peace, forklaring afgivet til U.S. House Subcommittee on Strategic Forces, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade, tilgjengelig på: <http://carnegieendowment.org/2017/03/30/after-deployment-what-russian-violations-of-inf-treaty-pub-68514> (4. maj 2017).

Yost, David S. "Assurance and US extended deterrence in NATO", *International Affairs*, 85:4 (2009): 755-780.

Zeizima, Katie. "Obama to Baltic states: NATO, U.S. forces bulwark against Russia", *The Washington Post*, 3. september 2014 (3. april 2017), https://www.washingtonpost.com/world/obama-to-baltic-states-nato-us-forces-bulwark-against-russia/2014/09/03/93c7df38-3378-11e4-8f02-03c644b2d7d0_story.html?hpid=z5&tid=a_inl&utm_term=.59842ef14ef2.

Åtland, Kristian, Tor Bukkvoll, Johannes D. Enstad & Truls Tønnessen. "Russlands militære intervensjon i Syria: bakgrunn, gjennomføring og konsekvenser". Kjeller: Forsvarets forskningsinstitut (FFI), 15. marts 2016.

