



Sikkerhed i Østersøen

Hvordan kan allierede og partnere
håndtere de nye udfordringer i regionen?

Ann-Sofie Dahl (red.)



Baltic Sea security

Første række: Ann-Sofie Dahl, James Mackey, Christopher Coker.

Midterste række: Claudia Major, Gudrun Persson, Karoliina Honkanen,
Mikkel Vedby Rasmussen, Justyna Gotkowska.

Bagerste række: Andres Kasekamp, Andras Simonyi, Jakob Henningsen, Paal Sigurd Hilde.

ISBN-nr. 978-87-7393-768-6

Indholdsfortegnelse

Indledning · Ann-Sofie Dahl · 06

Del I · Sikkerhed i Østersøregionen · 09

NATO og sikkerhed i Baltikum · Christopher Coker · 10

Rusland og sikkerhed i Østersøen · Gudrun Persson · 13

Hvorfor Østersøregionen er et vigtigt anliggende for USA · Andras Simonyi · 17

NATO's nye udfordring i Baltikum · James Mackey · 20

Del II · De allierede · 23

Sikkerheden i Østersøen: Set fra Berlin · Claudia Major with Milena Kleine · 24

Rusland: En udfordring i Østersøregionen. Et polsk perspektiv · Justyna Gotkowska · 27

Hvorfor Narva ikke bliver det næste · Andres Kasekamp · 30

Norge, krisen i Ukraine og sikkerhed i Østersøen · Paal Sigurd Hilde · 33

A2/AD-strategi som afskrækkelse over for Rusland i Baltikum · Mikkel Vedby Rasmussen · 37

Del III · Partnerne · 41

NATO's nordiske partnere · Ann-Sofie Dahl · 42

Et finsk perspektiv på partnersamarbejde · Karoliina Honkanen · 46

Konklusion · Ann-Sofie Dahl · 49

Konferenceprogram · 51



Indledning

Ann-Sofie Dahl

Ann-Sofie Dahl er docent (Sverige) i international politik, senior research fellow ved Center for Militære Studier (Københavns Universitet) samt adjunct fellow på Center for Strategic and International Studies (CSIS, Washington, DC). Hun er blandt andet redaktør af *Trends and Threats. NATO in the 21st Century*; hendes seneste bog er *Du gamla, du fria. Moderat utrikespolitik från Högerparti till Alliansregering* (Stockholm: Medströms, 2014).

I et fælles debatindlæg fra april 2015 udtalte de fem nordiske forsvarsministre, at den russiske aggression i Ukraine og den illegale annektering af Krim repræsenterer "den europæiske sikkerhedsstrukturens største udfordring".¹ Som følge af Ruslands aggressive adfærd er sikkerheden i Østersøen atter kommet øverst på NATO's dagsorden – for første gang siden den kolde krig – og de gamle strategiske koncepter om afskrækkelse og garantier har fået fornyet aktualitet. Landene i Østersøregionen konfronteres nu ifølge ministrenes artikel med en "ny normaltilstand", som vil fastlægge rammerne for sikkerheden i vores region i de kommende år.

Udviklingen har allerede haft afgørende indflydelse på de politiske og militære beslutninger i landene omkring Østersøen, og debatten vil sandsynligvis fortsætte og måske tage fart i perioden op til NATO's Warszawa-topmøde i 2016. Den aktuelle problemstilling er kompleks: Hvordan skal landene i regionen, de allierede og deres partnere forholde sig til de nye strategiske udfordringer, der opstår i forbindelse med et Rusland, som ikke længere er en del af Vesten? Hvad kan der gøres for at styrke og fremme det regionale samarbejde, og hvordan sikrer vi, at regionens sikkerhed forbliver en del af den strategiske dagsorden? Hvordan opfatter landene, der grænser op til Østersøen, den strategiske situation; hvordan adskiller disse opfattelser sig og hvorfor? Kort sagt: Hvordan kan allierede og partnere håndtere de nye udfordringer i regionen?

Til at diskutere disse problemstillinger bad Center for Militære Studier en gruppe eksperter om at dele deres analyse af de strategiske udfordringer i Østersøregionen på en konference i København den 2. juni 2015, som tiltrak et bredt og engageret publikum. Oplægsholderne repræsenterede forskellige nationaliteter, professionelle baggrunde og perspektiver fra den akademiske verden, tænketankmiljøet og embedsværket.

Denne diversitet afspejles også i karakteren af de enkelte

præsentationer i denne rapport. Mens nogle kapitler frem sætter stærke argumenter for særlige synspunkter, f.eks. et større engagement fra USA og flere garantier fra NATO's side, har andre kapitler karakter af analytiske essays om sikkerhedssituationen i Østersøregionen. Visse centrale aspekter analyseres fra forskellige vinkler, såsom Ruslands rolle og NATO's respons, som flere af forfatterne af indlysende grunde belyser i deres oplæg. Det er værdifuldt i sig selv, ikke mindst for analysen, at få et så bredt perspektiv, som tilfældet er her. Dermed udgør rapporten en samling af perspektiver, der kan anvendes i den fortsatte diskussion og analyse af sikkerheden i Østersøen.

Rapporten er opdelt i tre dele, der afspejler konferencens opbygning. Første del analyserer sikkerhedssituationen: Hvad sker der i Østersøregionen, hvordan skal det nye russiske standpunkt – som var åbenbar allerede inden krisen i Ukraine – tolkes, og hvad er Washingtons og NATO's synspunkter? I anden del belyser regionale allierede reaktionerne på og perspektiverne i den udvikling, der sker i Østersøen; de divergerer på enkelte områder, men følger stort set den tendens, der har været fremherskende siden februar 2014. Sidste del omhandler NATO's to nordiske partnere, som tilsammen har en væsentlig del af Østersøens kystlinje, men står uden for de kollektive forsvarsforanstaltninger omfattet af artikel 5, hvilket begrænser omfanget af militær integration og en fælles planlægning i Østersøområdet.

Halvandet år efter at Rusland påbegyndte annekteringen af Krim og indledte konflikten i det østlige Ukraine, tyder alt på, at Rusland fortsat vil være en besværlig nabo. I stedet for at være et roligt yderområde karakteriseret ved handel er Østersøregionen nu blevet et område præget af stærke strategiske og politiske interesser, hvor øst møder vest, og hvor autoritær politik og tilsidesættelse af internationale folkeretslige normer har fortrængt de fælles idealer om demokrati og fredeligt samarbejde.

Virkningen af Moskvas nye politik når langt ud over ukrainsk territorium og vores egen region og udfordrer den internationale orden, som vi kender den – eller kendte den inden annekteringen af Krim. Selvom der er visse ligheder med verden, som den fremstod inden Berlinmurens fald, er vi dog ikke tilbage i en kold krig. Ved at udnytte svagheder og yderligere øge splittelsen blandt vestlige demokratier synes Rusland imidlertid fast besluttet på at underminere USA's rolle – i Europa og globalt – og gøre en ende på et unipolært system under amerikansk lederskab. Østersøregionen spiller en central rolle i denne strategiske magtkamp.

I en tid med mange trusler er der imidlertid en risiko for, at regional sikkerhed ikke længere vil stå øverst på dagsordenen. Med trusler fra ISIL, der når langt ud over Mellemøstens grænser – som det sås ved terrorangrebene i Paris – og med en historisk flygtningekrise, der delvist stammer fra krigen i Syrien og yderligere forværres af den igangværende russiske intervention, forekommer sikkerheden i Østersøen måske ikke at være helt så presserende som for kort tid siden, da krigen i Ukraine stadig trak store overskrifter. I den senere tid ser dette ud til også at være tilfældet i selve regionen og ikke kun med hensyn til eksterne aktører. I efteråret 2015 synes opmærksomheden i den nordisk-baltiske region i stigende grad at være delt, hvor de baltiske lande og Polen retter blikket mod Rusland, mens de skandinaviske lande – særligt Sverige og Danmark – er optaget af de mange økonomiske og politiske krav affødt af flygtningekrisen. Den aktuelle situation med sit opbud af kriser og konflikter indeholder således mange forstyrrende elementer, der potentielt kan fjerne det strategiske fokus fra Østersøregionen.

Samtidig vækker forskelligartede russiske militære og politiske udfordringer af det gode naboskab fortsat bekymring og vanskeliggør situationen yderligere set fra en vestlig

synsvinkel. En af disse udfordringer er Ruslands brug af utraditionelle metoder som hybrid krigsførelse – med "små grønne mænd", der fungerer som fortrop – og en cyber-teknologi, der gør det vanskeligt at afgøre, hvor og hvornår et angreb, der kræver en artikel 5-reaktion rent faktisk har fundet sted. Knappe militære ressourcer har ligeledes en indvirkning. Mere end et årti med nedskæringer i forsvarsbudgetterne har reduceret antallet af muligheder for, hvad der kan bruges penge på, og hvor og hvordan der kan sættes ind. Helt lavpraktisk kan valget i nogle lande stå mellem at sende F-16-fly ned for at bombe ISIL i Irak og Syrien eller en maritim tilstedeværelse i Østersøen; mellem operationer uden for alliansens territorium og kollektivt forsvar.

Denne rapport danner således grundlag for en fortsat og intensiveret diskussion og analyse af sikkerheden i vores region. Selvom udviklingen uden for regionen også kræver strategisk opmærksomhed, skal rapportens forskelligartede og komplementære observationer og analyser være en påmindelse om, at Østersøregionen er et område, der har fornyet og fortsat strategisk interesse både i Danmark og hos allierede og partnere.

Rapporten indgår som en del af den forskningsbaserede myndighedsbetjening, Center for Militære Studier (CMS) udfører for de politiske partier bag forsvarsforliget. Rapporten har været underlagt den kvalitetskontrol og fagfællebedømmelse, der gælder for alle CMS-publikationer. Oplæggene i denne forskningsrapport afspejler alene forfatterens synspunkter og skal ikke opfattes som udtryk for den danske regerings, Forsvarets eller andre offentlige myndigheders holdning.

For konferenceprogrammet i sin helhed, se side 51. Konferencen blev gennemført med støtte fra NATO Public Diplomacy Division.

1 Den danske version udgivet under navnet "Nordiske forsvar samarbejder", *Jyllands-Posten*, 10. april 2015.



Del 1
Sikkerhed i Østersøregionen

NATO og sikkerhed i Baltikum

Christopher Coker

Christopher Coker er professor i international politik ved London School of Economics. Han er blandt andet forfatter til bogen *The Improbable War: China, the United States, and the Logic of Great Power Conflict* (Hurst 2014) samt *Future War* (Polity 2015). Hans kommende bog hedder *Rebooting Clausewitz*.

Det forholder sig med institutioner som med arter: De udvikler sig eller går til grunde. Vi talte engang om, at "de bedst egnede overlever", en socialdarwinistisk metafor, der heldigvis er gået af mode. Nu taler videnskaben i stedet om, at de bedst informerede overlever. Arter, der ved, hvad der foregår i deres område, overlever sædvanligvis. I dette tilfælde er området Østersøregionen, hvor NATO enten må forny sig, gå til grunde eller i bedste fald sygne hen. Et af de problemer, som alliancen står over for, er, at nogle af medlemslandene er langt mere optaget af andre områder. Et af disse er Middelhavsområdet (og det sædvanlige migrationsproblem); et andet er et udvidet Mellemøsten og den evindelige terrorudfordring. Alliancens vigtigste medlemsland hævder, at den reelle udfordring ikke hidrører fra ikke-statslige kræfter eller aktører som Islamisk Stat (IS), men fra et fremadstormende Kina og et Rusland, der føler sig krænket af verdensordenen efter den kolde krig. Som dette land ser det, kan mellemstatslige konflikter udgøre den største trussel af alle.

Det er grundlæggende i Europas interesse at fremme et samfund af nationalstater, der er villige til at dele deres suverænitæt, samtidig med at de overholder visse grundlæggende normer. At en sådan orden vil gavne lande, der endnu ikke er underlagt den (såsom Ukraine og Georgien) er en påstand, som til stadighed fremsættes af europæiske statsledere. Rusland udfordrer imidlertid alle koldkrigs-eftertidens floskler, som fortsat ligger til grund for vores idé

om sikkerhed. En af disse er globaliseringen. Under krigen i Kosovo beskrev NATO's chef for Europakommandoen, Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) Wesley Clark, alliancen som "en globaliserings formidler".² *EU Security Strategy* (2003) gik endnu længere. Unionen påtog sig rollen som "formidler af et globalt civilsamfund".³ Alt sammen fint lige med undtagelse af, at ikke alle griber til globalisering med samme hastighed som Europa. F.eks. beskriver den russiske udenrigsminister Sergei Lavrov sit land som en "mindre interessant" i globaliseringen.

Problemet med de fortællinger, som Europa har skabt gennem de sidste 20 år, er, at de overser de geografiske realiteter. *The Revenge of Geography* hedder en bog af Robert Kaplan.⁴ Geografi betyder stadig noget – det gør det for Rusland (og har altid gjort det); det gør det for Kina i det Sydkinesiske Hav, hvor der har været 61 hændelser i de seneste 10 år.

En anden forførende fortælling er den om "blød magt". "Massetiltrækningsvåben" lød Robert Coopers definition af vigtigheden af handel og investering samt andre redskaber, som EU mente kunne anvendes risikofrit blandt sine østlige naboer. Her er problemet, at lande uden eller med kun lidt blød magt har tendens til at blæse det stort op; det bliver i stedet til hård magt. Rusland er fortsat en atommagt, der er indstillet på at modernisere sit atomprogram. Landet har øget sit forsvarsbudget med 230 procent gennem de seneste 10 år. Vesten har sagt til sig selv, at tal og størrelse

ikke er afgørende. "Smart Defence" er svaret, men det er det faktisk ikke. Med den nuværende usikkerhed, der hersker i Østersøen, må Vesten falde tilbage på NATO's artikel 5-garanti. Igen er Vesten afhængig ikke af kollektiv sikkerhed, men af det kollektive forsvar.

Problemet er, at de baltiske landes sikkerhed afhænger af artikel 5-garantien, som igen afhænger af artikel 3 – det enkelte medlemslands evne til selvforsvar. Blandt de tre er Letland dermed "plukkeklar". Det er en væsentlig ulempe for landet, at grænsen til Rusland er 700 km lang. En nedgang i forsvarsbudgettet bidrager yderligere til landets ugunstige position; Letland har ikke prioriteret en forbedring af sin sikkerhedssektor; der findes intet større vel-disciplineret nationalt landeværn i stand til overhovedet at gøre modstand, som den finske eller estiske hær ville kunne det, eller som Litauen håber at kunne iværksætte med genindførelse af værnepligten. Letland er desuden det land, der oplever de største regionale forskelle i den økonomiske udvikling, de største sociale uligheder samt den højeste grad af politisk korrupsion.

Selv hvis forholdene var bedre i Letland, ville der være sikkerhedsdilemmaer. For at kunne forsvare Baltikum må NATO have sikker maritim kommunikation. Under den kolde krig var truslen kun konventionel. I dag står vi over for "hybrid" krigsførelse. Tænk på, hvad der ville ske, hvis russerne forsøgte at minere områder i Østersøen (for derefter at benægte ethvert kendskab hertil). Det er tvivlsomt, om NATO ville være stærk nok til at kontrollere adgangen til havne øst for Tallinn.

Hertil kommer endnu en faktor: De baltiske lande kan ikke forsvares uden NATO-adgang til svensk luftrum. Sverige er jo ikke medlem af alliancen og forventes ikke at blive det i den nærmeste fremtid. Under den kolde krig kunne NATO (som vi ved nu) regne med stiltiende støtte fra den svenske regering. Svenskerne anvendte en "nøglefærdig" politik: I tilfælde af krig kunne svensk udstyr bruges

sammen med NATO's, og svenske luftbaser ville blive stillet til rådighed for NATO's luftstyrker. For at kunne beskytte den maritime adgang til Østersøen i dag skal NATO have adgang til Gotland samt flystøtte fra svenske baser. Det er en af grundene til, at Sverige er bekymret over de russiske hensigter, herunder et krav om en mulig demilitarisering af Gotland i den nærmeste fremtid.

Ingen af de baltiske lande har endnu formået at skabe et troværdigt fremskudt forsvar af deres territorier. Derfor har Zbigniew Brzezinski foreslået, at der indsættes et "snubletrådsværn" bestående af amerikanske tropper.⁵ Men tankegangen under den kolde krig var ganske anderledes. Fremskudte styrker gav sig ikke skæbnen i vold; der var forstærkninger i form af "opfølgingsstyrker". Der var tilmed en atomar snubletråd (alle vidste, at krige snarere før end siden ville blive atomare). Men dengang var NATO ikke afhængig af et "smart" forsvar (et fuldkommen meningsløst modeord); i stedet anvendte man et virkeligt forsvar, som gradvist blev til virkelig afskrækkelse.

Endelig står NATO over for, hvad den tidligere forsvarschef, eller Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Martin Dempsey kalder et "vendepunkt" i moderne krigsførelse.⁶ Hybrid krigsførelse vil komme på en krigsskueplads nær dig, sandsynligvis Moldova eller Baltikum. Russerne selv kalder naturligvis ikke krigen hybrid; de foretrækker andre betegnelser, og en af de foretrukne er "ulineær". Betegnelsen ulineær tilskrives misforholdet mellem et resultat og de ressourcer, der anvendes for at opnå det. Den største magt, vores fjender kan have over os, er at trænge ind i vores bevidsthed, udnytte vores ængstelse og få os til at bruge tid og kræfter på noget, der snarere er "uvirkeligt" end virtuelt. Sverige skal nu forholde sig til den trussel, at russerne måtte ønske at demilitarisere Gotland, og finnerne at russerne måtte ønske at minere farvandet ud for Ålandsøerne for at forhindre handelsskibe i at sejle ind i russisk farvand og dermed lamme Finlands handel med resten af verden.

Det er en af grundene til, at selvom NATO nu arrangerer konferencer om hybrid krigsførelse, så er selve betegnelsen ikke specielt begunstigende for de baltiske lande. Mange anser det nemlig for en hensigtsmæssig måde at stedfæste en større konflikt med Rusland under dække af krig. Det er en måde, hvorpå NATO kan tale om at opretholde sine forsvarsforpligtelser i henhold til artikel 5 og samtidig ignorere det faktum, at de baltiske lande allerede føler, at de er i krig, eller at risikoen i hvert fald er til stede.

Første fase i en hybrid krig, hvis man lytter til russerne, er "forberedelse af information", og i den henseende er krigen allerede startet. Tag blot den russiske ambassadørs atomtrussel mod Danmark, hvis landet tilsluttede sig det amerikanske antiballistiske missilprogram; eller den atomare afpresning uitslæret bragt på bane af pensionerede russiske generaler på mødet i Elbe-gruppen; eller åbenlyse opfordringer fra russiske politiske analytikere – nogle af dem tæt på Putin – om en "forebyggende" besættelse af de baltiske lande.

Der er en anden grund til, at mange politiske forskere

og militærfolk i Baltikum ikke bryder sig om termen hybrid krigsførelse, og den rammer lige ned i NATO's sikkerhedsdilemma. Doktrinært set er alliancen uforberedt på, hvad der nu kan ske. Det er jo en forsvarsalliance, der er dårligt rustet til at reagere på dobbelttydige sikkerhedsudfordringer. Husk, at artikel 5 forudsætter enighed blandt medlemmerne om, at et angreb faktisk har fundet sted. Hvor let mon det ville være at nå til en sådan enighed, hvis russerne iværksatte en "salamitaktik", hvor de baltiske landes selvstændighed henover måneder, måske år, kompromitteres?

Måske er tiden inde til at udtrykke den kætterske tanke, at artikel 5, i sin nuværende form, er uanvendelig. Den blev revideret for nylig for at kunne imødegå eventuel cyberkrig (det første eksempel herpå gik ud over et baltisk land, Estland, i et angreb, som landets forsvarsminister dengang kaldte "den første krigshandling i Tredje Verdenskrig"). Det var forbundet med store vanskeligheder at få cyberkrig ind i ligningen; hvad ville udsigterne mon være for at nå til enighed om at få hybrid krigsførelse indskrevet i forpligtelsen?

2 *The Times*, 8. september 1999.

3 *European Security Strategy* (Bruxelles), 12. december 2003.

4 Robert Kaplan, *The Revenge of Geography* (New York: Random House 2012).

5 *Agence France Presse*, 21. januar 2015.

6 *The Diplomat*, 3. juni 2012.

Rusland og sikkerhed i Østersøen

Gudrun Persson

Gudrun Persson er docent og arbejder på Totalförsvarets forskningsinstitut FOI (Stockholm), hvor hun er vicedirektør i Russia Studies Program med fokus på russisk sikkerheds- og udenrigspolitik samt russisk militærstrategisk teori. Blandt hendes seneste publikationer kan nævnes Persson, Gudrun et al. (red.), *Military Thinking in the 21st Century* (Stockholm, 2015); *Learning from Foreign Wars. Russian Military Thinking 1859-1873*, Helion (2010/2013).

Den seneste udvikling og den russiske udfordring rejser vigtige spørgsmål, som Vesten må forholde sig til i sin fremtidige politik. Den udfordring, som Rusland i dag udgør i forhold til den Euro-Atlantiske sikkerhedskonstruktion, er muligvis større, end man generelt er klar over. Når man ser nærmere på den russiske forståelse for national sikkerhed og sikkerhedspolitik og russisk militærteori om fremtidige krige, bliver det klart, at den russiske udfordring rækker langt videre end Ukraine. Hvad angår militær aktivitet, har vi set et langt mere aktivt Rusland i de seneste par år samtidig med anvendelsen af ikke-militære midler. Meget peger tilbage på tidligere tider, og en del er ikke nødvendigvis nyt – selvom det foregår i en anden kontekst og med andre teknologiske midler.

Militær kapacitet kan vurderes på tre forskellige niveauer: et konceptuelt niveau, dvs. doktriner og militærteori; et strukturelt niveau, dvs. organisationen; og personale, dvs. uddannelse, motivation og den sociale situation. Her er fokus på det første niveau, det konceptuelle. To områder skal fremhæves, som hver især tilføjer noget vigtigt til den aktuelle situation, og som yderligere præciserer omfanget af denne udfordring.

Ét område er brugen af historien, tilsyneladende et "blødt" emne; et andet, den atomare retorik, derimod et meget "hårdt" område, som viser, at den stigende interne undertrykkelse i Rusland og den eksterne aggres-

sion interagerer og styrker hinanden. Endelig stilles der en række spørgsmål, som man må forholde sig til for at kunne håndtere den russiske udfordring.

Først kort om den russiske forståelse af "national sikkerhed", som defineres bredt. Ruslands nationale sikkerhedsstrategi gældende til 2020 omfatter ni forskellige områder: (1) forsvaret; (2) statens og samfundets sikkerhed; (3) højere levestandard; (4) økonomisk vækst; (5) videnskab, teknologi og uddannelse (6) sundhed; (7) kultur (inklusive historien); (8) økologi og (9) strategisk stabilitet og strategisk partnerskab. "National sikkerhed" defineres som "beskyttelse af individet, samfundet og staten mod trusler såvel indefra som udefra, der skal sikre de konstitutionelle rettigheder og friheder, en passende livskvalitet for borgerne, suverænitet, territorial integritet og en stabil udvikling af den russiske forbundsstat, forsvar af og sikkerhed for staten".⁷

Endvidere definerer loven "Om sikkerhed" (punkt 4:1) sikkerhedspolitik som en integreret del af både indenrigs- og udenrigspolitikken. Den består af en lang række politiske, organisatoriske, socioøkonomiske, militære, retslige, informationsmæssige, særlige og andre foranstaltninger.⁸

HISTORIE SOM VÅBEN

Historien er i stigende grad blevet vigtig for Ruslands nationale sikkerhed, og sejren i Den Store Fædrelandskrig

(1941-45) indtager en ganske særlig plads. På det konceptuelle plan erklærer den nationale sikkerhedsstrategi (2009), at "... forsøg på at revidere Ruslands historie, landets rolle og dets plads i verdenshistorien ..." har en negativ indflydelse på den russiske nationale sikkerhed. I det nyligt vedtagne udenrigspolitiske koncept (2013) er et af Ruslands mål, at "... modarbejde på det kraftigste ... forsøg på at genskrive historien ved at bruge den til at skabe konfrontation og til at provokere revanchisme i den globale politik samt til at revidere resultatet af Anden Verdenskrig". Den nyligt reviderede militærdoktrin (2014) omtaler behovet for at forsvare Ruslands historiske, åndelige og patriotiske traditioner samt at styrke en militærpatriotisk uddannelse (§ 13c, § 21f).

Gennem det seneste årti har de russiske magthavere taget aktive skridt til at udnytte historien i forbindelse med de væbnede styrker. Det russiske militærhistoriske selskab – som oprindeligt blev grundlagt i 1907 og opløst i 1917 – blev reetableret i marts 2013. De historiske regimenter Preobrazhenskii og Semenovskii er overgået til moderne militære enheder, man har rejst det første officielle russiske monument over "heltene" fra Første Verdenskrig, osv.

Man kan undre sig over, hvorfor magthaverne giver Ruslands historiske fortid så megen opmærksomhed. Det udenrigspolitiske koncept fra 2013 præciserer trods alt udtrykkeligt, at et af Ruslands mål er at "[bidrage] til afpolitisering af historiske diskussioner for at give dem et udelukkende akademisk præg." Dette mål afholder imidlertid ikke magthaverne fra at udtale sig om historiske emner. Ruslands præsident har for nylig – ved flere lejligheder – udtrykt sin mening om visse historiske begivenheder. Der er flere relevante eksempler fra Østersøregionen.

Præsident Vladimir Putin hævdede i 2013 i en omdiskuteret udtalelse, at Sovjetunionen indledte Vinterkrigen mod Finland for at "rette fejl", der var opstået, da Finland fik sin uafhængighed i 1917. I øvrigt blev den illegale annektering

af Krim beskrevet med en lignende ordlyd: "for at rette en historisk fejl". Det svarer til at åbne en Pandoras æske i europæisk historie.

Et andet eksempel vedrører Molotov-Ribbentrop-pagten og den hemmelige protokol med de efterfølgende konsekvenser for Østersøregionen og de baltiske lande. Præsident Putin mente allerede i 2005, at det var fornuftigt for Sovjetunionen at underskrive pagten for at beskytte sig selv, men hans retorik er senest tiltaget i styrke. Den russiske præsident mener i dag, at pagten var til fordel for Sovjetunionen, og at Polen blev offer for sin egen politik i førkrigsårene.⁹

Begge udtalelser taler deres eget tydelige sprog om den nuværende politiske ledelses udnyttelse af historien til at legitimere og opnå sikkerhedspolitiske mål. Interessen i emner relateret til fortiden er et forsøg fra magthavernes side på at skabe en national identitet for landet, der er forbundet med dets væbnede styrker. Der er endvidere oprettet en særlig enhed i de væbnede styrker til bekæmpelse af "historieforfalskning".¹⁰

ATOMTRUSLER

Det andet område, der skal fremhæves her angår atomvåben. Rusland har ikke blot øget sin aggressive adfærd med atomvåben i og omkring Østersøen; den officielle atomare retorik er tillige uden sidestykke i den russiske og sovjetiske historie. Ruslands ambassadør i Danmark truede med at anvende russiske atommissiler, hvis Danmark tilsluttede sig NATO's missilforsvar. Præsident Putin overvejede ifølge egne udtalelser at øge alarmberedskabet for de atomare styrker i forbindelse med Krim-operationen. På ungdomslejren Seliger i august 2014 mindede han verden om, at Rusland er en dominerende atommagt. Og på et møde i marts 2015 i den såkaldte Elbe-gruppe, skal russerne have hævdede, at Rusland vil anvende atomvåben, i tilfælde af at NATO opruster i de baltiske lande. Denne trusselsretorik er

bemærkelsesværdig, ikke mindst fordi den kommer fra et af FN's Sikkerhedsråds faste medlemmer.

Atomvåbnenes rolle i den russiske sikkerhedspolitik kommer til udtryk i militærdoktrinen, i den atomare afskrækkelsespolitik samt i den politiske ledelses nøgle-taler og erklæringer. Her er det relevant at nævne idéen om atomnedtrapning, som ifølge den russiske forsker Andrei Zagorski har været en del af den atomare afskrækkelsespolitik siden 2000.¹¹ Atomnedtrapning skal forstås som anvendelsen af taktiske (sub-strategiske) atomvåben, i tilfælde af at en lokal krig eskaleres og får omfang af en regional krig.

Brugen af atomvåben skal i så fald, ifølge denne tankegang, afskrække fjenden og nedtrappe konflikten. Disse tanker er blevet hyppigere i den militære debat i løbet af foråret 2015 og illustrerer den politiske rolle, man tillægger atomvåbnet med henblik på at gøre verden opmærksom på Ruslands styrke. Selvom ordlyden i den nyligt reviderede militærdoktrin er uændret med hensyn til Ruslands intentioner om at anvende atomvåben, har visse russiske militærteoretikere kritiseret doktrinen for ikke at indeholde formuleringer om "præventiv anvendelse" af atomvåben. Dette er en farlig vej at gå. Idéen om "begrænsede" atomkrige blev diskuteret i 1970'erne og 1980'erne, men blev opgivet pga. de potentielt katastrofale følger. At russiske militærteoretikere overvejer sådanne idéer i 2015 er værd at tage i betragtning.

FREMTIDSUDSIGTER

Militærdoktrinen og russiske militære overvejelser om fremtidige krige afslører en række punkter, som viser, hvor store udfordringer der ligger forude. Rusland ønsker en ny euro-atlantisk sikkerhedspagt, der skal erstatte den, der blev grundlagt med Helsinki-aftalen i 1975 og konsolideret efter den kolde krig gennem OSCE. Dette krav indeholder et territorialt perspektiv, hvor der indtegnes nye græn-

ser som illustreret i tilfældet Krim, og som hurtigt vil få konsekvenser for Østersøregionen. Samtidig er der endnu et ideologisk eller følelsesmæssigt aspekt, der får direkte indflydelse på de tre baltiske lande. Ifølge den nuværende russiske ledelse tilhører dette område – med sine historiske forbindelser til tsar- og sovjettidens Rusland – Ruslands interesseområde.

Derudover peger militærdoktrinen på "en styrkelse af den globale konkurrence" og en øget "kamp om værdi- og udviklingsmodeller". Rusland opfatter begivenhederne i Ukraine som en trussel mod sin egen nationale sikkerhed. "Informationsforanstaltninger, der skal øve indflydelse på befolkningen, hovedsageligt unge borgere, med det formål at underminere historiske, åndelige og patriotiske traditioner for at forsvare fædrelandet" udgør nu en fundamental intern militær fare.

Rusland påstår, at situationen i koldkrigseftertiden ikke yder Rusland sikkerhed. Målet er nu at skabe en global verdensorden styret af stormagterne. Ifølge den russiske præsident er Wienerkongressen i 1815 eller Jaltakonferencen i 1945 begge gode eksempler at følge. Den Hellige Alliance, et samstemmende Europa er den model, hvor stormagterne opdelte kontinentet i forskellige interesse-sfærer og sammen kontrollerede folkeslag som polakker og ungare. I dag ville et sådant system betyde, at et autoritært eller totalitært politisk system anerkendes som ligestillet med de vestlige demokratier. Hvad kunne en sådan tankegang medføre af konsekvenser for Vesten?

Den russiske forståelse af "krig" og "national sikkerhed" defineres bredt og indeholder både russisk historie og religiøse traditioner. Hvilken betydning har det for Rusland og Vesten, at russiske militærteoretikere og politiske beslutningstagere bevæger sig ind på områder, der normalt ikke associeres med krigsførelse?

Endelig leger mange russiske militærteoretikere med tanken om en fremtidig "civilisationskrig" i ofte lange tekster

om en civilisationskrig udkæmpet i fremtiden om idégrundlag og kulturer. General Vladimirov udtaler f.eks., at Rusland må samles om de "nationale vitale ressourcer": troen (den russiske ortodokse kirke), folket (russere, russkii), staten (Rusland), idégrundlaget (russisk kultur) og sproget (russisk).¹²

Disse er ekkoer fra fortiden – omend ikke helt så velformulerede som tsarens "Autokrati, Ortodoksi, Nationalitet". Hvad skal svaret fra et postmoderne Vesten være til denne

udfordring? Det siges, at "Rusland aldrig er så stærk – eller så svag – som det giver indtryk af". Den russiske historie viser, at når imperiet til sidst går for vidt, så kommer reformerne. Men indtil da må Vesten indse og anerkende omfanget af den aktuelle udfordring, som Rusland udgør, og udarbejde et langsigtet modtræk baseret på en realistisk og kvalificeret forståelse af dynamikken bag de russiske handlinger.

-
- 7 *Strategija natsionalnoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda*, 13 maia 2009 [Den nationale sikkerhedsstrategi for den russiske forbundsstat til 2020]. Set: http://president.kremlin.ru/ref_notes/424.
 - 8 *Federalnyi zakon ot 28.12.2010 g. No 390-FZ, O bezopasnosti* [Forbundslov, 28.12.2010, nr. 390, om sikkerhed]. Set: <http://kremlin.ru/acts/bank/32417>.
 - 9 *Zaiavleniia dlia pressy i otvety na voprosy zhurnalistov po itogam vstrechi s Federalnym kantslerom Germanii Angeloi Merkel*, 10 maia 2015 [Pressekonference efter mødet med den tyske kansler Angela Merkel]. Set: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/49455>.
 - 10 *RIA Novosti*. 10. juli 2013. Set: <http://m.sputniknews.com/russia/20130710/182161889/Russian-Military-Unit-to-Combat-History-Falsification.html>.
 - 11 Andrei Zagorski, "Russia's Tactical Nuclear Weapons: Posture, Politics and Arms Control", *Hamburger Beiträge Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, hæfte 156 (Hamburg: Universität Hamburg: 2011).
 - 12 Aleksandr I. Vladimirov, *Osnovy obsjtjej teorii vojny, Monografija v 2 tjestjach*, (Moskva: Universitet Sinergija 2013), [Principperne i den overordnede teori om krig], *Tjast I, Osnovy teorii vojny* [Del 1, Principper i teorien om krig], s. 477-494.

Hvorfor Østersøregionen er et vigtigt anliggende for USA

Andras Simonyi

Andras Simonyi er direktør for Center for Transatlantic Relations, SAIS Johns Hopkins University i Washington D.C. og tidligere ungarsk NATO-ambassadør samt ambassadør i USA.

Hvorfor er Østersøregionen så vigtig for USA? Svaret er principielt: I en tid med overgang fra autokrati til demokrati, fra planøkonomi til markedsøkonomi, fra eksklusion til inklusion er det her, man finder frie valg, frihed til iværksætterier og til samfundsfornyelse, integration af etniske minoriteter i samfundet, lighed mellem kønnene, tolerance og accept samt frihed til at udtrykke, hvem man er uden frygt for represalier.

Lige på den anden side af grænsen står et Rusland fast besluttet på at skrue tiden tilbage til det 19. og 20. århundredes verdenssyn med had, diskrimination og militærinvasioner. Og Rusland er ikke alene om at sætte udviklingen i bakgear; vi oplever tilbagefald i det engang så lovende Central- og Østeuropa. Det er et land ledet af én person, hvis mål er at lave ballade på hele kontinentet samt at indprente sine naboer, at deres sikkerhed og tryghed, ja hele deres levevis, konstant vil være i fare, så længe han har indflydelse på det. Det er ikke tomme trusler, som blot kan affejes af dem, der ønsker at se invasionen og annekteringen af dele af et suverænt Ukraine som et mindre tilbageslag, et problem med et besværligt land, der ikke, og som nogle håber, aldrig rigtig bliver medlem af familien af vestlige nationer.

Den konstante indtrængning på svensk, finsk og estisk territorium til lands, vands og i luften er nøje planlagt og udført og absolut tilsigtet. Denne indtrængning sammen med årtiers russisk spillet med militære muskler forklædt som grænseoverskridende øvelser, cyberangreb samt atomskak i Kaliningrad, er ikke uagtsom indtrængning på blot nogle få

kilometer. I tilfældet med de baltiske lande skal de foregive at efterleve trusler om at beskytte etniske russere, hvor end de findes. Det er dristige udsagn, der kommer til udtryk i Ruslands overlegne militære formåen, en test af naboernes forsvarsmæssige evner og landenes vilje til at forsvare hinanden. Og det er en kæmpemæssig test af NATO og EU beregnet til at vise, om disse nationer vil ile deres medlemslande til hjælp, hvis og når det skulle blive nødvendigt.

Rusland har pillet ved de såkaldte vestlige "røde linjer" i årevis, første gang med invasionen af Georgien i 2008 og nu i Ukraine. Putin føler sig overbevist om, at Vesten aldrig vil udfordre Ruslands annektering af Krim; for ham er det et fait accompli. Og Putin sætter sin lid til, at de, der i NATO og EU værdsætter "fredsprocesser" mere end selve freden, vil sejre over dem, der forsøger at samle til kamp mod de stadigt indtrængende fordækte russiske soldater og agenter i det østlige Ukraine.

I Europa hører man alt for ofte argumentet, at en modstand mod russisk aggression vil "resultere i en tredje verdenskrig". Det er noget vrøvl. Uheldigvis har dette tankesæt rodfastet sig i nogle europæere og selv amerikanere. Spørgsmålet er derfor, om Ukraine er endnu en prøvekuld, der skal vise, hvor langt Rusland kan gå uden at fremprovokere en overvældende reaktion. Pillen ved Sveriges suveræne grænse, kidnapning af en ester i Estland; alt sammen sider revet ud af en drejebog der antyder, at det er lige præcis, hvad Rusland har gang i.¹³

I NATO er der nogle, der mener, at alliancen tydeligt

burde formulere, hvilke omstændigheder der vil udløse en implementering af artikel 5, i lyset af de nye former for trusler. De er gået så vidt som til at foreslå, at NATO burde udforme en liste over handlinger, der defineres som overtrædelser, og som vil aktivere artikel 5. Dette ville ikke blot være en fejl, det ville være en kæmpemæssig strategisk fadæse. Det ville svare til at tillade Rusland at formulere, under hvilke omstændigheder NATO burde eller ikke burde aktivere artikel 5. Sådanne grublerier er den direkte grund til, at Rusland mener at kunne anvende "blød magt" til at understøtte og betvinge visse politikere og politiske partier i Europa til kollektivt at sidde på hænderne, alt imens europæiske landegrænser konstant omdefineres og afprøves. Det er imidlertid korrekt af NATO at diskutere og gentænke sine artikel 5-forpligtelser for at sikre, at de forbliver kernen i vores alliance.

Ingen er i en bedre position end de baltiske og nordiske lande til at tage teten og forsøge at finde en måde at imødegå hybrid krigsførelse. Mens det ingenlunde er en ny opfindelse, hæves det til et nyt niveau af hr. Putin. Propaganda, små grønne mænd, energi og, det siger sig selv, masser af korrupsion: hvad som helst, alt sammen en del af den yderst sofistikerede værktøjskasse inden for hybrid krigsførelse. NATO er sen og langsom til at regne ud, præcis hvad truslen er, og hvordan den skal håndteres. Alliancen har endnu ikke forstået udfordringen til fulde og udtænkt et lige så sofistikeret modsvar.

Energi anvendes effektivt som et blødt våben i Rusland. Det er vigtigt at have dette på det rene: Energisikkerhed er lige så vigtig for denne region, og for Europa som helhed, som militær sikkerhed. Rusland er en langsigtet og væsentlig handelspartner inden for energi. Denne handel må imidlertid nødvendigvis være markedsbaseret og fri for tvang og afpresning, korrupsion og svindel. Der findes en mulighed for at løsne Moskvas greb om gasledninger samt olie- og gasmarkeder og standse den russiske praksis med

at bruge eksport af kulbrinte som politisk og økonomisk optrækkeri. Priserne vil ikke altid forblive lave, og hvis Europa alene bruger dette som parameter uden at introducere mere diversitet og flere aktører i den overordnede energisammensætning, vil det køre fast i endeløse rækker af kortsigtede løsninger i forbindelse med langsigtede udfordringer. Af samme årsager ville forslaget om at bygge en Nordstream 2-rørledning, som går udenom Central- og Østeuropa, gøre Europa som helhed mere or ikke mindre afhængigt af russiske leverandører.

Men dette er kun muligt ved at danne energialliancer landene i mellem og ikke ved at udkonkurrere hinanden – en proces, der med garanti vil plante Rusland sikkert i førersædet. Kortsigtet energiplanlægning har ført til stigende import af russisk kul og en forhøjet udledning af drivhusgasser i Europa. Den nye litauiske havn i Klaipeda er et vigtigt skridt i den rigtige retning og muliggør transport af LNG (liquefied natural gas) fra USA til Europa. Hvis man bringer nye aktører ind på dette marked, vil det ikke blot medvirke til at stabilisere priserne på lang sigt, men mindske russisk dominans på det europæiske energiområde.

Ruslands nye militære kommandostruktur, der fokuserer på militærovelser i det vestlige Rusland, skal sende et utvetydigt signal om, at fred ikke er på dagsordenen.¹⁴ Skulle der være enkelte tilbage i Vesten, der mener, at Rusland stiller sig tilfreds med at leve inden for egne nyoptrukne grænser og ikke har planer om yderligere ekspansion, kan det anbefales at holde et vågent øje med urolighederne i Makedonien og andre aktiviteter på Balkan samt de seneste fjendtligheder i Armenien og Aserbajdsjan.

Hvis der skal mere til at overbevise dem, der sætter proces over handling, skal man blot fokusere på den højrytende genindførelse af "doktrinen om første brug af atomvåben". Sådanne militære aktioner udgør altid kernen i et land, der ikke formår at konkurrere på den globale politiske

eller økonomiske scene uden brug af tvang, oprækkeri og korruption. Putins Rusland påtager sig ikke den besværlige opgave, det er at ændre sig indefra, fordi det ville betyde at de, der trives med at fratage andre deres rettigheder og frihed, ville miste deres magt; mennesker der desuden er blevet uanstændigt rige, mens den russiske middelklasse synker dybere ned i en økonomisk afgang. Putins Rusland vil fortsat rette fokus ud, hvor det kan frembringe overvældende nationalistisk støtte til temaet om Ruslands kamp mod Vesten.

Vender man derimod blikket om på den anden side af grænsen, ser man lande, der nu trives med det stik modsatte end den russiske model. Disse baltiske lande, som kæmpede hårdt for demokratiet og nu stort set fremstår som succesfulde økonomier, trods den russiske model. Men som mangen en stor statsmand og -kvinde har sagt, er blomstrende demokratier, der ikke bakkes op af militære styrker til at forsvare denne livsform, ikke levedygtige. De nye militære aftaler mellem Sverige og Finland er en fantastisk start, men skal være meget mere vidtgående. De skal være mere end blot "omkostningseffektive," og i den henseende hilses det seneste tiltag om at forøge Sveriges forsvarsbudget velkommen. Men vi bremses stadig af, at de nordiske initiativer ikke er mere inkluderende over for de baltiske lande. Vi hører en ofte gentaget kommentar om, at hvis man inkluderer de baltiske lande i disse initiativer, vil man mindske NATO's ansvar over for sine baltiske medlem-

mer eller på en eller anden måde mindske NATO's forpligtelse over for disse. Dette argument er helt ærligt det rene sludder.

En inklusion af de baltiske lande i de nordiske sikkerhedsinitiativer ville netop signalere over for Rusland, resten af de vestlige lande og ikke mindst USA, hvor seriøst denne gruppe lande forsøger at forsvare disse hårdt tilkæmpede frihedsideal. Det ville signalere, at der ikke findes stridsspørgsmål, der potentielt kan udnyttes af Rusland og endvidere, at alle disse lande deler en forpligtelse om et stærkt og bæredygtigt forsvar af deres kollektive grænser. Desuden ville det sende et stærkt budskab til resten af NATO og EU om, at i Østersøregionen er territorial integritet ikke blot et begreb.

I takt med at USA forbereder sig på valget i 2016, kan vi være sikre på, at russisk aggression bliver et tema for alle kandidaterne. Men det vil i lige så høj grad Europas villighed til at sørge for sin egen sikkerhed i samarbejde med USA og ikke bare tage det amerikanske folks velvilje for givet. Tilførsel af flere midler til forsvaret, øget kapacitet og kapabiliteter og en udvidelse af markedet, der sikrer en bred energisammensætning og flere leverandører, vil være afgørende for denne region, hvis den ønsker at signalere, at den står last og brast mod et revanchistisk Rusland, der vil lede efter et hvilket som helst påskud til at udnytte enhver svaghed, det måtte øjne i denne region.

-
- 13 Den estiske efterretningsofficer Eston Kohver gik i en fælde og blev kidnappet på estisk territorium i 2014. Russiske embedsmænd insisterer på, at han blev taget til fange i Rusland. Han blev kendt skyldig i spionage, våbensmugling og krænkelse af grænsekontrollen og idømt 15 års fængsel i august 2015.
 - 14 I 2010 sammenlagde Rusland seks militære distrikter til fire strategiske kommandocentraler, hvis øverstbefalende udøver kontrol over alle styrker og aktiver deployeret i sit territorium, herunder flåden, luftvåbnet og luftforsvaret. Militærdistrikterne Moskva og Leningrad blev sammenlagt til en vestlig strategisk kommandocentral med hovedkvarter i St. Petersburg. Den nordlige og den baltiske flåde blev en del af denne struktur.

NATO's nye udfordring i Baltikum

James Mackey

James H. Mackey er chef for Office of Euro-Atlantic and Global Partnership i Political Affairs and Security Policy Division i NATO's hovedkvarter. Således er han ansvarlig for opsyn med NATO's forhold til de vesteuropæiske partnerlande, Vestbalkan, Sydkaukasus, Centralasien samt landene i Stillehavsområdet.

Vi har i de seneste to år har været vidne til, at Østersøområdet har ændret sig fra at være en region præget af samarbejde til at være præget af stridigheder. Ruslands dramatiske intensivering af militæraktiviteter i regionen sammenholdt med dets krænkelse af international lovgivning og internationale forpligtelser i Ukraine har tvunget Østersølandene og NATO-alliancen, som mange af dem tilhører, til at revurdere sikkerhedssituationen i det, der hidtil er blevet anset for et "roligt" hjørne af Europa.

Østersøområdet rummede (og gør det fortsat) et stort potentiale for regionalt sikkerhedssamarbejde, deriblandt områder, som direkte berører Ruslands sikkerhedsinteresser. I mere end et årti har NATO gennemført missioner i Østersøen for målrettet at øge gennemsigtigheden og tilliden blandt de kystvendte baltiske lande. Heri indgår ubådseftersøgning og redningsøvelser, der er åbne for alle NATO's partnere samt videnskabelig forskning, der skal afdække, hvordan man på korrekt vis identificerer og bortskaffer miner og farlige kemikalier dumpet på havbunden, en arv efter tidligere konflikter i regionen. I perioden op til Ruslands aggression mod Ukraine var NATO i forhandlinger med Rusland om et projekt i millionklassen (euro) om at destruere forældet og ustabil ammunition i Kaliningrad; et projekt, der ville have forbedret sikkerheden og trygheden for russiske borgere i denne enklave, såvel som for borgerne i de tilstødende NATO-medlemslande Litauen og Polen.

Uheldigvis tvang Ruslands aktiviteter i Ukraine såvel som

i selve Østersøregionen NATO til at stille alt dette i bero. Samarbejdet umuliggøres, når en af parterne fundamentalt overtræder international lovgivning og sine internationale forpligtelser. Desuden har Rusland drastisk øget spændingen i Østersøen gennem uanmeldte storstilede militære øvelser, farlige militære luftaktiviteter, som udsætter den civile lufttrafik for stor risiko, samt en uigennemsigtig militarisering af Kaliningrad. Der vil forhåbentlig atter indtræffe en tid, hvor potentialet for regionalt sikkerhedssamarbejde i Østersøen, Rusland indregnet, kan opnås. Men et sådant samarbejde er kun muligt i en atmosfære præget af gennemsigtighed og engagement i international lovgivning og internationale normer. På kort og mellemlangt sigt er det sandsynligt, at der vil være et anspændt forhold i Østersøen.

Hvad kan NATO gøre i den aktuelle usikre situation for at fremme sikkerheden for sine medlemslande og den bredere Østersøregion? NATO's respons skal være trefoldig: 1) at sikre afskrækkelse gennem et stærkt engagement i medlemslandenes sikkerhed; 2) at bistå regionale sikkerhedsinitiativer såsom Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO) og Nordic-Baltic Defence Cooperation samt 3) yderligere konsolidere et allerede robust bilateralt samarbejde med partnerlandene Sverige og Finland. Hvis det lykkes for NATO at implementere denne tregrenede mission i Østersøen, hvor betingelserne er til stede for en kraftig reaktion mod Ruslands udfordring, kunne man her opnå værdifulde erfaringer til NATO-reaktioner i andre omstridte regioner.

NATO's første prioritet i Østersøområdet skal være at sikre afskrækkelse gennem en stærk forpligtelse med hensyn til medlemslandenes sikkerhed. Det har været NATO's mission i seks årtier, men de seneste begivenheder både øst og syd for alliancens område har yderligere styrket budskabet om, at NATO løbende skal indarbejde nye sikkerhedsudfordringer for at kunne udføre sin primære mission. Til trods for voksende regionale spændinger i de sidste mange år har NATO implementeret en række tryghedsskabende tiltag for sine allierede, herunder et øget antal patruljeringer og øvelser i luften, til havs og til lands. Disse umiddelbare foranstaltninger understøttes af langsigtede bestræbelser under alliancens Readiness Action Plan (RAP). NATO's reaktionsstyrke mere end fordobler sin nuværende størrelse på 13.000 mand, og NATO er i gang med at sammensætte en såkaldt spydspidsstyrke på 5.000 mand, som vil kunne indsættes hvor som helst på alliancens territorium med kort varsel. Desuden etablerer NATO nye kommandoenheder på tværs af den østlige del af alliancen for at lette muligheden for øvelser, indsatser og forstærkninger efter behov.

Alle disse aktiviteter kan og vil blive effektueret i fuld overensstemmelse med NATO-Russia Founding Act, Helsinki-aftalen samt alle de relevante internationale nedrustningsaftaler såsom Wien-dokumentet og CFE-aftalen (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe), alle sammen dokumenter, som Rusland har valgt at ignorere. NATO har fortsat stor tiltro til, at der kan opnås langsigtet sikkerhed for alle europæiske lande ved at overholde eksisterende gennemsigtigheds- og nedrustningsinitiativer, hvorfor man bestræber sig på at lade en dør stå på klem, så Rusland i fremtiden kan vende tilbage til samarbejdet. Samtidig vil de forsvarsmæssige handlinger foretaget af NATO fremme den regionale sikkerhed ved at demonstrere for potentielle aggressorer, at alliancen er klar til at opfylde sine forpligtelser i relation til sine medlemslande.

Endnu et område hvor NATO kan arbejde for at øge

den regionale sikkerhed er ved at formidle regionale tiltag såsom NORDEFCO og Nordic-Baltic Defence Cooperation. Især det førstnævnte har vist sig at være et godt eksempel på, hvordan ligesindede lande i en region kan gå sammen om at finde pragmatiske og ressourceoptimerede løsninger på sikkerhedsudfordringer. Om det sker gennem fælles trænings- og øvelsesaktiviteter, gennem fælles forskning og udvikling eller endda gennem fællesindkøb, så vil regionale initiativer bidrage til at forstærke virkningen af forsvarsinvesteringerne, samtidig med at de opfylder egne forpligtelser samt forpligtelser over for alliancen. Medlemmerne af NORDEFCO er gået foran i en række projekter i regi af NATO's Smart Defence Initiative, som fremmer netop den slags fælles forskning og indkøb.

Alliancen må finde måder, hvorpå det samarbejde, der foregår i Østersøen kan fremmes yderligere, herunder ved at yde fortrinsberettiget adgang til allierede forskningsfaciliteter og midler, samt eventuelt gennem oprettelse af arbejdsgrupper med fokus på Østersøen under de grupper, der arbejder med bevæbning samt i forsvarets planlægningsproces. Ydermere burde man bestræbe sig på at forbedre det "baltiske" aspekt af dette arbejde ved at involvere Estland, Letland, Litauen og Polen endnu mere og udbygge det markante samarbejde, der allerede eksisterer de nordiske lande imellem. Stærke regionale forsvarsalliancer i Østersøområdet vil bidrage til at underbygge NATO's overordnede sikkerhedsgarantier.

Det tredje område, hvor NATO kan bidrage til sikkerhed i Østersøen, er gennem en yderligere styrkelse af det robuste bilaterale samarbejde med partnerlandene Sverige og Finland. Begge partnere er mangeårige bidragsydere til NATO-operationer og har benyttet denne ekspertise samt deltagelse i Planning and Review Process (PARP) for partnere med henblik på at opbygge en høj grad af interoperabilitet med alliancen. Som en anerkendelse af deres væsentlige bidrag til NATO-operationer har både

Sverige og Finland fået betegnelsen Enhanced Opportunities Partners (EOP) efter NATO-topmødet i Wales. Denne status giver dem bedre adgang til politiske drøftelser med de allierede, bedre og tidligere adgang til NATO-øvelser (særligt øvelser for NATO reaktionsstyrke, som begge lande bidrager til) samt fremskyndet adgang til drøftelser og indsats af styrker i krisesituationer. Enhanced Opportunities-statusen er ligeledes blevet en måde, hvorpå NATO kan sikre et intensiveret samarbejde med de to partnere om sikkerhed i Østersøen.

NATO og dets to betroede partnere er blevet enige om at fremskynde udveksling af efterretninger og real-time information på alle niveauer samt at have regelmæssige politiske drøftelser om sikkerhedssituationen i området; ligeledes vil de koordinere deres respektive militærøvelser for bedst muligt at drage fordel af fælles træningsmuligheder. Som eksempel på den tættere tilknytning har Sverige og Finland allerede fået adgang til planlægningen af NATO's High Visibility Exercise i 2018, som foregår i Norge.

Der har været en del spekulationer i medierne om, hvorvidt Sverige eller Finland ville søge om medlemskab af NATO, men disse gisninger fanger ikke den pointe, at der er rigtig meget, vi kan gøre uden om medlemskab for at intensivere vores sikkerhedsrelationer, især i det strategiske rum, vi deler, nemlig Østersøen. Et mere indgående NATO-partnerskab med både Sverige og Finland vil være et yderligere bidrag til sikkerheden i hele Østersøregionen.

Den udfordring, som et Rusland på vej frem udgør, vil være til stede i mange år ud i fremtiden. Hvor Østersøregionen kunne have vist vejen frem for sikkerhedssamarbejde i Europas koldkrigseftertid, har Rusland i stedet valgt at gøre det til en skueplads for styrkeprøver. Den bedste respons fra NATO, dets medlemslande og partnere for at håndtere denne udfordring er at styrke koordineringen og intensivere samarbejdet. Dette samarbejde vil styrke sikkerheden i Østersøregionen i dag og dermed udpege den vej, Rusland skal vælge for at vende tilbage til den regelbaserede internationale orden.



Del 2
De allierede

Sikkerheden i Østersøen: Set fra Berlin

Claudia Major og Milena Kleine

Dr. Claudia Major er seniorforsker i international sikkerhed på Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, hvor hun står i spidsen for projektet Security and Defence in Northern Europe – SNE. Milena Kleine arbejder for SNE-projektet på SWP og er i gang med at færdiggøre sin kandidatuddannelse på Sciences Po, Paris, og Freie Universität Berlin.

Hvad angår sikkerhedspolitik blev Østersøregionen indtil for nylig hilst med venlig ligegyldighed fra Tysklands side. Tysk sikkerhedspolitik var i højere grad baseret på en øst-vest-akse, og de nordlige og sydlige områder tiltrak sig mindre opmærksomhed. Det udelukkede dog hverken samarbejde eller drøftelser med de nordiske og baltiske lande, men der var ikke tale om en decideret strategisk tilgang, som tilfældet har været med andre regioner.

Med Ukraine-krisen blev regionen imidlertid et centralt emne i spørgsmålet om sikkerhed. Mens Tyskland oprettholder et ganske betragteligt engagement i NATO, EU og OSCE samt inden for andre multilaterale og bilaterale rammer, kræver den konceptuelle underbygning af en nordlig eller nordøstlig akse i tysk sikkerhedspolitik en nærmere uddybelse.

Fokus skal her rettes mod det tyske svar på det baltiske sikkerhedsdilemma i NATO-regi. Tysklands bidrag til NATO's reaktion på Ruslands adfærd og vurderingen heraf vækker forundring: På den ene side tilsluttede Berlin sig hurtigt og substantielt de tilpasninger, som alliancen gennemførte på topmødet i Wales i 2014 set i forhold til tidligere NATO-engagementer (her tænkes på Libyen, hvor Berlin pådrog sig tilnavnet *den status quo-allierede*).

På den anden side kritiseres Berlin indimellem for sin vurdering af sikkerhedssituationen, som ofte resulterer i, at den tyske regering fastholder både en afskrækkelses- og

afspændingspolitik over for Rusland, samt er fortaler for en NATO-holdning, der fokuserer på reaktionsdygtighed og parathed snarere end direkte forsvar. *Afskrækkelse og afspænding*, med reference til Harmelrapporten fra 1967 er reelt blevet Tysklands *leitmotiv*. Selvom Tyskland således, til trods for sine tidligere standpunkter, blev ryggraden i NATO's strategiske tilpasninger vedtaget på topmødet i Wales, påtager landet sig dog skylden for en utilstrækkelig reaktion i forhold til de behov, som især de østeuropæiske allierede gjorde gældende.

AFSKRÆKKELSE, FORSVAR ...

Som reaktion på Ukraine-krisen vedtog de NATO-allierede på topmødet i Wales i 2014 nogle af de mest vidtgående militære tilpasninger af alliancen siden slutningen af den kolde krig, hvoraf den væsentligste er beredskabsplanen Readiness Action Plan (RAP). Målet er en storstilet styrkelse og omorganisering af forsvarsevnen. Et kollektivt forsvar er nu genindført som et af NATO's kerneområder, hvilket kræver et betydeligt politisk, militært og økonomisk input fra alle allierede.

Tyskland spillede en væsentlig rolle i udformningen af de beslutninger, der blev truffet i Wales. Landet har ligeledes bidraget afgørende til implementeringen af begge grundpillerne i RAP, nemlig tryghedsskabelse og tilpasning. Hvad angår tryghedsskabelse, har Berlin f.eks. opgraderet sin

deltagelse i flådeaktiviteter i Østersøen, ligesom landet nu sender et betydeligt større antal soldater på NATO-øvelse. Uden for NATO-regi har forbundsregeringen bestræbt sig på tillige at understøtte de allierede bilateralt. Efter nogen tøven har Tyskland forsynet de baltiske lande med udstyr.

Hvad angår tilpasningen, medvirker Berlin i alle NATO Force Integration Units (NFIU), små regionale enheder, der først og fremmest etableres i de baltiske lande, Polen, Rumænien og Bulgarien for at lette en omplacering af styrker til regionen samt at assistere med planlægning og koordinering af træning og øvelser. Ydermere fordobler Berlin sit personale (fra 60 til 120) i Multinational Corps Headquarters North-East (MNC NE), som Tyskland, Polen og Danmark leder i fællesskab i Stettin. MNC NE vil forøge sin parathed, overtage flere opgaver og være omdrejningspunktet for det regionale samarbejde.

Desuden er Tyskland det første land, der overtager kommandoen over den nye reaktionsstyrke Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) i 2015. Tyskland, Nederlandene og Norge leverer størstedelen af tropperne i etableringsfasen i 2015 og påtager sig de tilhørende omkostninger. Med ca. 2.700 af det samlede antal på ca. 5.000 soldater, leverer Tyskland således hovedparten af tropperne.

Ved første øjekast virker det tyske bidrag lidt usammenhængende: VJTF, Stettin-hovedkvarter, tryghedsskabelse, yderligere personel til NATO. I et større perspektiv viser det sig imidlertid, at Tyskland udgør det bærende element i implementeringen af beslutningerne taget i Wales.

Det aktuelle fokus på kollektivt forsvar som *primus inter pares* blandt de tre NATO kerneopgaver (de øvrige er krisestyring og sikkerhedssamarbejde) passer Tyskland fint. Berlin har aldrig brudt sig om de såkaldte out-of-area-operationer uden for NATO-området som f.eks. i Afghanistan. I øvrigt finder tyske borgere – skeptiske over for brugen af militærstyrker – det lettere at acceptere, at Bundeswehr indsættes i et kollektivt forsvar end i krise-

styringsoperationer i fjerne lande. Ironisk nok udgør en tilbagevendende til kollektivt forsvar en udfordring for de tyske bevæbnede styrker: Det var hovedsageligt operationen i Afghanistan, der gennem det seneste årti formede grundlaget for strategisk tænkning og påvirkede beslutningerne om, hvordan de bevæbnede styrker skulle struktureres, samt hvordan soldaterne skulle trænes og udstyres. For atter at kunne sikre et kollektivt forsvar, skal der ske en tilpasning af planlægning, udstyr, træning og øvelser samt af styrkestrukturen.

De nye opgaver stiller Berlin over for voldsomme politiske, militære og økonomiske udfordringer. Politisk skal Tyskland skabe forudsætningerne for at kunne tage hurtige beslutninger om indsatser og om Tysklands deltagelse i samme, og når det er påkrævet, i multinationale strukturer. Hvad angår militæret, så kræver de tyske forpligtelser et langsigtet og øget behov for personel, udstyr og militærøvelser såvel som en reform af de eksisterende planer og processer. Økonomisk set kan de betydelige bidrag og ændringer, der er nødvendige herfor, næppe forventes at komme fra de nuværende budgetter.

Ydermere debatteres der nu, i lyset af det kommende NATO-topmøde i Warszawa, om de tiltag, der blev besluttet i Wales, er tilstrækkelige, dvs. om NATO ikke burde gøre mere for at sikre en troværdig suverænitets håndhævelse og tryghedsskabelse, herunder en permanent udstationering af tropper og udstyr i Østeuropa. Det vil utvivlsomt være et svært anliggende for Tyskland.

Foruden forpligtelsen over for RAP, søger Tyskland gennem NATO, EU samt bilateralt svar på, hvordan potentielle hybride aggressioner skal håndteres. For Berlin vil det kræve en hensigtsmæssig blanding af civile og militære redskaber til forebyggelse, styrkelse, kommunikation, afskrækkelse og forsvar. Dette må nødvendigvis omfatte en forbedring af relationerne mellem EU og NATO.

Da hhv. den tyske udenrigsminister og forsvarsminister

aflagde besøg i de baltiske lande i april 2015, underskrev man en række samarbejdsaftaler inden for bl.a. energi, kultur, uddannelse og civilsamfundet for at forbedre evnen til at håndtere hybride trusler. Der var et særligt fokus på medier og kommunikation med det overordnede mål at fostre og fremme uafhængige, objektive og professionelle medier som et modtræk til den russiske propaganda. Det indbefatter udvekslingsprogrammer og stipendier for journalister og studerende, samarbejde om uddannelse af journalister, et øget fremstød for *Deutsche Welle* på russisk samt medieprogrammer for skoler. Mens Tysklands partnere har budt disse tiltag velkommen, har der dog også lydt kritiske røster, der udlægger det som en måde at undgå et stærkere militært engagement på.

...OG AFSPÆNDING

Idet Berlin bidrager væsentligt til afskrækkelses- og forsvarsindsatsen i Europa, fastholder man – med reference til Harmelrapporten fra 1967 – at suverænitethåndhævelse og afspænding skal gå hånd i hånd for at opnå sikkerhed. Således har Berlin foreslået initiativer, der skal holde dialogen med Moskva åben. Det kan dels forklare engagementet i konstruktioner såsom OSCE (hvor Berlin overtager formandskabet i 2016), EU samt Normandiet- og Minsk-grupperne. Den tyske tilgang ses også i initiativer, der opfordrer til møder med NATO-Russia Council, modstand mod at ophæve NATO-Russia Founding Act af 1997 eller oprettelsen af en Rusland-NATO krisemekanisme, som Berlin foreslog det i december 2014. Det resulterede i kritik af Berlin som en "Ruslandsknuser", der ikke tog de øvrige allieredes frygt tilstrækkeligt alvorligt.

EN TESTCASE FOR EN NY TYSK SIKKERHEDSPOLITIK ELLER LEADING BY DEFAULT

Tysklands reaktion på krisen i Ukraine er en del af den bredere debat, der begyndte i 2013/2014 om, hvorvidt

Berlin skulle påtage sig en større andel af den internationale sikkerhed, dvs. en andel, der modsvarer landets politiske og økonomiske indflydelse. Efter tiltrædelsen af den nye regering i december 2013 holdt præsidenten, forsvars- og udenrigsministrene bemærkelsesværdige taler på sikkerhedskonferencen i München i januar 2014.

Det centrale budskab var, at Tyskland skulle være parat til at engagere sig på et tidligere tidspunkt, mere markant og på afgørende vis; at selvom Tysklands traditionelle militære tilbageholdenhed stadig er gældende, må den ikke blive en undskyldning for at stå på sidelinjen. Tyskland, som på mange måder er en europæisk centralmagt og et land med et dybt engagement i globale netværk, må ydermere være parat til at gøre mere for at garantere den sikkerhed, som andre har ydet det i årtier samt endvidere at beskytte den internationale orden, landet nyder godt af. Med disse taler indledes en officiel start på eller i det mindste en ændret retorik i tysk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Den tyske reaktion på Ukraine krisen inden for diverse konstruktioner (EU, NATO, OSCE, Minsk, Normandiet, bilateralt) kan bestemt tolkes som udtryk for en større parathed til at opfylde et internationalt ansvar samt til at påtage sig en lederrolle inden for EU, som tilfældet har været siden finanskrisen i 2008 samt under flygtningekrisen i 2015. Det betyder imidlertid ikke, at Tyskland altid tager beslutninger, der modsvarer partnernes forventninger, ej heller at landet handler derefter.

Ikke desto mindre har Tyskland, set i lyset af sine forskellige bidrag, opnået en vis politisk tyngde. Dette skyldes imidlertid også, at ledere almindeligvis enten er optaget af andre spørgsmål (Frankrig i Afrika), at de i en overskuelig fremtid ikke har de nødvendige midler (Storbritannien) eller at man, til trods for væsentlige bidrag, foretrækker at overlade scenen til europæerne – i det mindste i øjeblikket (USA).

Rusland: En udfordring i Østersøregionen. Et polsk perspektiv.

Justyna Gotkowska

Justyna Gotkowska er seniorforsker i Department for Germany and Northern Europe på Centre for Eastern Studies, Warszawa.

Annekteringen af Krim og den militære intervention i Østukraine bekræfter sammen med den interne udvikling i landet, at Rusland udgør en grundfæstet og langsigtet udfordring for Vesten. I en sådan situation er det vigtigt, at Vesten sender de rette signaler til Rusland: at Vesten tager sikkerheden og forsvaret af sine medlemmer alvorligt, og at Vesten anskuer den russiske udfordring strategisk.

Regimet i Moskva er autokratisk og har et paranoid verdenssyn, der projicerer Rusland i en sårbar position over for eksterne og interne trusler, grundet et ønske om at ændre regimet, som Vesten angiveligt skulle nære. Samtidig anskues Vesten som svag, og denne svaghed skal udnyttes. Ydermere står Rusland over for økonomiske problemer, og pga. frygten for social uro og splittelse blandt eliten, kan regimet opsøge konflikter med henblik på at styrke samfundet og den politiske elite. En voksende militarisering er et iboende element i det nuværende system.

Moskvas primære mål med sin udenrigspolitik er at betvinge "det nære udland", dvs. de lande der befinder sig i det postsovjetske rum, politisk, militært og økonomisk ved at indlemme landene i russiskledede integrationsprojekter som Den Eurasiske Økonomiske Union for derved at fastholde sin egen nationale sikkerhed. Da Ukraine er et centralt land set fra dette perspektiv, kan Moskva ikke tillade, at det bevæger sig i en provestlig retning. Moskvas strategiske målsætninger rækker imidlertid ud over "det nære udland". Moskva sigter efter at udfordre den orden, der opstod i koldkrigseftertiden og etablere nye regler for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Målet er, at begrænse USA's tilstedeværelse og indflydelse i Europa, at underminere NATO, at svække den

Europæiske Union og at opnå nye aftaler om sikkerhed og økonomiske forhold med de større europæiske lande, men på russiske præmisser.¹⁵

I den sammenhæng er Østersøregionen et område, som Rusland godt kunne tænke sig at "finlandisere" og fastholde som en bufferzone. Det er en region, som Rusland kunne bruge til at fremprovokere konfrontationer og nå sit mål om at splitte Vesten, underminere NATO's troværdighed samt vise, USA's sikkerhedsgarantier ikke er bindende. Dette muliggøres af de geopolitiske faktorer i Østersøregionen. Russisk militæraktivitet har således været tiltagende i Østersøregionen siden 2008.

Efter annekteringen af Krim er denne tendens blevet mere synlig. NATO såvel som Sverige og Finland bekræfter, at den provokerende adfærd følger nye mønstre. Ruslands stigende konfrontative adfærd tæller krænkelser af nationale luftrum og territoriale farvande, intimidering af fly og fartøjer i internationale luftrum og farvande samt et stigende antal militærøvelser baseret på aggressive scenarier såsom atomangreb på Warszawa (Zapad 2009) og simulerede bombeangreb mod Sverige og Danmark. Sådanne magtdemonstrationer viser både Ruslands politiske vilje og militære formåen i regionen – der kan bruges i et angreb på NATO-medlemslande og alliancefri lande, men ligeledes til at nægte NATO-forstærkninger adgang. Moskva ønsker en splittelse af regionen såvel som af Vesten og at fostre en følelse af at være truet; målet er at overbevise eliter og samfund om, at det er bedre at indgå kompromis med Rusland end at risikere kronisk ustabilitet eller sågar en militær konflikt.¹⁶ Den nærmeste fremtid kan vise sig at være præget af uvished

og ustabilitet for Østersøregionen samt for Ruslands relationer med Vesten. For det første kan der opstå en øget risiko for utilsigtede sammenstød i takt med provokationer fra både det russiske luftvåben og den russiske flåde.¹⁷ For det andet kan risikoen for provokerede konfrontationer ligeledes stige. Vi må forholde os til et bredt spektrum af scenarier lige fra hybrid krigsførelse til konventionelle anslag og sågar brug af taktiske atomvåben. Hvis Rusland fornemmer, at der vil være en god chance for at nå sine strategiske mål mod Vesten ved anvendelse af militærmagt, vil det gøre forsøget.

Et sådant træk ville imidlertid være baseret på Kremles antagelse om, at Vesten og NATO vil være mere tilbøjelige til at gå på kompromis med hensyn til medlemslandenes suverænitæt og det kollektive forsvarsprincip, end de vil ønske at starte åben krig med Rusland. Samtidig er Kreml en rationel aktør, der vil kalkulere den sandsynlighed og de risici, der måtte være forbundet med disse handlinger; landet er bevidst om sin egen militære dominans i regionen, men også om Vestens/USA's overordnede militære overlegenhed.

HVORDAN BØR VI KONKRET HÅNDBERE DENNE UDFORDRING?

NATO's tilstedeværelse på den østlige flanke skal ikke ses af Moskva som en lunken garantipolitik, men som en troværdig afskrækkelsespolitik. Hvis Rusland opfatter NATO's politik som svag og kompromitterende, kan det tilskynde Moskva til at teste NATO's sammenhængskraft og troværdighed ved at fremprovokere en konfrontation i Østersøregionen. Den aktuelle NATO-aktivitet i de baltiske lande er resultatet af et kompromis fra topmødet i Wales: NATO aftalte ensidigt at overholde NATO-Russia Founding Act, men samtidig at optrappe sit engagement på den østlige flanke og tilpasse sine strukturer til nye udfordringer i det kollektive forsvar. Denne beslutning understreger splittelsen mellem de nye og de gamle medlemslande, selvom det denne gang foregår inden for ændrede rammer, hvor Rus-

land behandler NATO som en fjende, og hvor NATO fortsat behandler Rusland som en partner.

Det kompromis, man når frem til, skal nødvendigvis være et, der giver den størst mulige NATO-tilstedeværelse på den østlige flanke. Nøglen hertil er en maksimal implementering af beredskabsplanen Readiness Action Plan (RAP) vedtaget på NATO-topmødet i Wales i 2014.¹⁸ Tre elementer i RAP-planen fremstår som de vigtigste: (1) En forbedring af NATO's reaktionsstyrke skal implementeres fuldt ud, og i den forbindelse skal styrkens reaktionsmæssige del, Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), være fuldt ud operativ før NATO's Warszawa-topmøde i efteråret 2016. (2) NATO's kommandostruktur skal nøje tilpasses de nye realiteter på alliansens østlige flanke.

Dette opnås for det første ved at gøre de nye elementer i kommandostrukturen, der nu etableres i landene i NATO-alliansens østlige flanke, NATO Force Integration Units (NFIU'erne), fuldt operative. NFIU'erne skal yde støtte til VJTF-operationer i disse lande og muliggøre støtteplanlægning og øvelser baseret på artikel 5-scenarier. For det andet bør det polsk-tysk-danske Multinational Corps Northeast i Stettin (MNC NE) forberedes til sin nye rolle og de nye opgaver, som det skal varetage i fremtiden. MNC NE vil agere operativt hovedkvarter for NRF-styrkerne i tilfælde af, at de deployeres i regionen. Det er desuden vigtigt at øge den internationale (amerikanske samt regionale, herunder svenske og finske) deltagelse i MNC NE. For det tredje skal NATO's forhåndsplanlægning af kollektive forsvarsoperationer på alliansens østlige flanke optimeres, da dette er nøglen til gennemførelse af artikel 5-operationer i regionen. Uden detaljeret forsvarsplanlægning udebliver forbedringen af NATO's evne til at reagere over for trusler på alliansens østlige flanke.

Ydermere har NATO behov for en strategisk og langsigtet tilpasning, dvs. en styrkelse af NATO's kapabiliteter samt styrkestruktur til at håndtere udfordringen fra Rusland. Inden NATO's Warszawa-topmøde i 2016 håber Polen

som værtsland at kunne fremsætte en række forslag med henblik på at debattere disse spørgsmål.¹⁹ Herunder (1) at ændre profilen for NATO's styrkestruktur for at gøre det muligt for NATO at reagere ikke kun med en brigade, men også med en division o.a.; (2) at forbedre de tunge styrker, som øger troværdigheden i forbindelse med konventionel afskrækkelse, og (3) at øge NATO's almindelige bevillinger til at udvikle den militære infrastruktur, der gør det muligt for NATO at få forstærkning på alliancens østlige flanke.

NATO kan ligeledes få behov for at vende tilbage til tidligere diskussioner om etablering af permanente baser på alliancens østlige flanke som en effektiv afskrækkelse over for Rusland. Ydermere må NATO anerkende den russiske atomdoktrin (første brug af taktiske atomvåben på en konventionel slagmark om nødvendigt for at deeskalere en konflikt). NATO må være forberedt på at håndtere disse scenarier og skal udvikle en klar strategi og udvise politisk vilje over for den slags trusler.

Derfor skal Vesten sørge for at sende de rigtige signaler til Rusland. Indtil videre kan dette budskab være blevet

opfattet af Kreml som tvetydigt, hvilket åbner muligheden for fejlagtige opfattelser og forkerte vurderinger i Moskva, som kan resultere i aggressive handlinger fra russisk side. USA's tilstedeværelse i regionen vil sandsynligvis fortsat være temmelig symbolsk og begrænset til en relativt lille styrke (selvom USA stadig er den største militære bidragyder). USA forventer, at Europa i højere grad engagerer sig i sikkerheden i Østersøregionen; omfanget og opretholdelsen af den europæiske indsats samt den vesteuropæiske allieredes politiske og militære troværdighed vil således være af afgørende betydning, men er fortsat uafklarede.²⁰

Den fortsatte underfinansiering af de væbnede styrker i Vesteuropa kan begrænse en opretholdelse af militærkapaciteten og kan indvirke på evnen til en kontinuerlig tilstedeværelse på alliancens østlige flanke, som man endes om i Wales. Nogle vesteuropæiske lande forudser kun beskedne stigninger i budgettet i de kommende år. Derfor bør man i Europa tage sikkerhed og forsvar mere alvorligt samt erkende, at de hidtidige ændringer kan vise sig ikke at være tilstrækkelige til at håndtere udfordringen.

-
- 15 Witold Rodkiewicz, Jadwiga Rogoźca, Agata Wierzbowska-Miazga, *Russian policy towards Ukraine: Local action, global goals*, OSW-analyse, 20.8.2014. Set: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-08-20/russian-policy-towards-ukraine-local-actions-global-goals>.
 - 16 Justyna Gotkowska, *Russian war games in the Baltic Sea region: the Swedish case*, OSW-analyse, 22.10.2014. Set: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-10-22/russian-war-games-baltic-sea-region-swedish-case>.
 - 17 Thomas Frear, Łukasz Kulesa, Ian Kearns, "Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014", European Leadership Network, *Policy brief*, november 2014. Set: http://www.europeanleadership-network.org/dangerous-brinkmanship-close-military-encounters-between-russia-and-the-west-in-2014_2101.html.
 - 18 NATO, *The Readiness Action Plan*, update fra 25.6.2015. Set: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm.
 - 19 Tomasz Siemoniak, *Polish Defense Priorities in a Changed European Security Environment*, tale i CSIS, 19.5.2015. Set: <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/2015-05-18-wicepremier-tomasz-siemoniak-z-wizyta-w-usa/>.
 - 20 Justyna Gotkowska, *NATO's presence in the Baltic states – reassurance of allies or deterrence for Russia?* OSW-kommentar, 29.4.2015. Set: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2015-04-29/natos-presence-baltic-states-reassurance-allies-or-deterrence>.

Hvorfor Narva ikke bliver det næste

Andres Kasekamp

Andres Kasekamp er professor i baltisk politik på universitetet i Tartu samt vicedirektør i Estonian Foreign Policy Institute. Han er ph.d. i moderne historie fra University College London og har været gæstprofessor på University of Toronto samt Humboldt-Universität Berlin. Hans bog *A History of the Baltic States* er oversat til otte sprog.

Siden annekteringen af Krim, har analytikere spurgt: "Bliver Narva det næste?". Internationale medier flokkedes i Narva for at spørge, om der pludselig kunne komme "små grønne mænd". Narva er en estisk grænseby 150 km fra St. Petersborg med en overvejende russisktalende befolkning, og den bliver dermed et symbol for det overordnede baltiske problem og NATO's fremtid. Et blandet kor af prominente analytikere og offentlige personer, herunder den tidligere generalsekretær for NATO, Anders Fogh Rasmussen, har advaret om "stor sandsynlighed" for russiske aktioner mod de baltiske lande i fremtiden.²¹

Der er sandt nok overvældende beviser på øget militæraktivitet i Østersøregionen som et følgefænomen af krisen i Ukraine. Fly fra det russiske luftvåben har fløjet farlige missioner med frakoblede transpondere, og der har været russiske krigsskibe. Som modreaktion har NATO styrket sin air-policing og indsat flere tropper i øvelsesaktioner for at berolige de baltiske lande og afskrække Rusland.

Selvom det umiddelbart kunne se ud, som om der er enkelte flygtige ligheder med situationen i Ukraine, er forskellene klart mere signifikante. For det første er de baltiske lande medlemmer af NATO og EU, og russiske aktioner rettet imod dem ville få meget alvorligere konsekvenser.

Det var overraskelsesmomentet, der gjorde, at Krim-aktionen blev en succes; meget få havde forventet eller regnet med, at Ukraine ville blive angrebet af Rusland. Forberedelserne hertil fra russisk side blev ikke opsnappet

(eller i det mindste ikke tolket korrekt). Rusland kunne benytte sine militærbaser på ukrainsk territorium, og højtstående ukrainske ledere gik over på den russiske side. Russerne udnyttede en unik postrevolutionær situation præget af forvirring omkring de konstituerede myndigheder i Kiev. Grænsen mod Rusland i det østlige Ukraine er lang, let gennemtrængelig og dårligt beskyttet. Da de ukrainske styrker ikke åbnede ild på Krim, tænkte Putin, at man let kunne gentage successen i det østlige Ukraine. De ukrainske styrker gjorde imidlertid modstand, og det lykkedes dem at tilbageerobre territorier inden de russiske styrkers direkte indgreb i konflikten.

I modsætning til Ukraine har Estland kapacitet til at reagere hurtigt. Estland er en velfungerende stat og samtidig en af de mindst korrupte i Europa. Landet kapitulerede ydmygt til USSR i 1940 for ikke at provokere Moskva: Erfaringer herfra har vist, at den estiske forsvarsdoktrin i dag kræver, at man iværksætter et militært modangreb. De estiske forsvarsstyrkers øverstbefalende har udtalt, at den første "lille grønne mand", der viser sig på estisk jord, straks vil blive skudt.²²

Hybrid-krig er ikke nyt i de baltiske lande, der allerede delvist har været udsat for det, herunder cyberangreb, økonomisk pres og misinformation. Selv den sovjetstøttede fejlslagne kommunistiske indtrængen i 1924 havde mange ligheder med begivenhederne i 2014, lige som det var tilfældet med den sovjetiske annektering i 1940. Karakteri-

stisk for de russiske operationer i Ukraine har været benægtelsen af direkte militær deltagelse. Separatisterne påstod således, at de havde fået deres russiske våben og udstyr fra ukrainske baser, som de nu kontrollerede – hvilket ikke er muligt i Estland, idet estiske styrker udelukkende bruger NATO-standardudstyr. Putin betragter ikke Ukraine som en ægte nation, men som en del af den større russiske nation (heri er mange russere enige). Men selv Putin forstår, at Estland, til trods for sin ringe størrelse, er ganske separat: Der hersker ingen historisk strid om Narvas tilhørsforhold.

Den største bekymring skyldes ikke militæret, men snarere den etniske faktor. Putin har retfærdiggjort sin aggression mod Ukraine med et behov for at "beskytte" de russisktalende. Det er en farlig tilbagevenden til verden før 1945, hvor diktatorer gjorde krav på retten til at ændre landegrænser ved tvang for at bringe etniske grupper hjem i folden. Putins argumenter i Ukraine er en dramatisk eskalering fra den falske undskyldning, han benyttede sig af seks år tidligere i Sydossetien om at beskytte russiske *borgere*.

Magtdemonstrationer og rationelle beregninger fik russisktalende i Ukraine til at vælge sejrherrens side. Materielle overvejelser spillede ligeledes en rolle; pensioner er f.eks. højere i Rusland end i Ukraine. Et lignende incitament forekommer ikke i Baltikum, hvor levestandarden er højere end i Rusland. Det viser sig især i grænseområderne, hvor Pskov Oblast, der grænser op til Estland og Letland, er et af de allerfattigste områder i hele det russiske forbund. Folk i Narva krydser ofte broen til Ivangorod og er udmærket klar over, at livet er kummerligt på den russiske side af grænsen. Narvas supermarkeder blev et populært rejsemål for forbrugere fra St. Petersburg, efter at Putin indførte modsanktioner på EU-landbrugsvarer. Lønningerne er lavere og arbejdsløsheden højere end i Tallinn, mens Narvas økonomiske statistik er de samme som for andre yderliggende estiske byer langt fra hovedstaden.

Selvom de fleste russisktalende estere støttede annekte-

ringen af Krim, ville det være forkert at drage forhastede slutninger om, at de måtte ønske en lignende russisk intervention derhjemme. Blodsudgydelserne i det østlige Ukraine er stærke argumenter for at opretholde freden. Snarere end at spørge indbyggerne om deres mening om Krim eller Putin, ville det give mere mening at spørge, om de ville foretrække rubler frem for euros eller det russiske sundhedssystem frem for det estiske. Selv de etniske russere, der ikke er estiske statsborgere, har ret til at rejse og arbejde frit inden for EU, et privilegium de ville savne slemt. Selvom der er stor kontrast at spore i støtten til NATO og synet på truslen fra Moskva blandt estisk- og russisktalende, er der dog, vigtigst af alt, meget lidt forskel, hvad angår viljen til at forsvare deres land.²³

Man mente tidligere, at integrationen af det russiske mindretal ville kunne løses med tiden – at Sovjet-nostalgien ville falme med den ældre generations bortgang. Det første advarselssignal om, at denne antagelse var forkert, stod klart med den konflikt, der opstod i forbindelse med flytningen af det sovjetiske krigsmonument "Bronzesoldaten" i Tallinn i 2007. Rusland har udnyttet sine "landsmænd" som redskaber til at underminere den sociale integration og fastholde følelser af utilfredshed og marginalisering. Konflikten i Ukraine var ledsaget af en fjendtlig informationskrig af en hidtil uset kompleksitet. De fleste estere og russisktalende befinder sig i separate informationsmiljøer, hvor russisk TV er den primære kilde for den sidstnævnte gruppe. De baltiske lande var blandt dem, der foreslog EU at foretage modforanstaltninger for at bekæmpe russisk misinformation. Den estiske regering har besluttet at støtte en ny russisksproget TV-kanal – ikke for at sende modpropaganda, men for at styrke identiteten i lokalsamfundet.

Nogle analytikere argumenterer, at det er uvæsentligt, hvad folk i Narva mener, fordi Rusland sagtens kunne skabe ballade ved simpelthen at indsætte nogle få outsiders. Et spørgsmål, der relaterer sig hertil, kunne

være, om NATO-allierede ville være parate til at "dø for Narva". Logikken i dette hypotetiske scenarie er, at Putins ultimative mål ikke er territorial ekspansion, men at splitte Vesten ved at underminere NATO og EU. En operation, der udelukkende fokuserer på Narva, kan udsætte NATO for et dilemma om, hvordan man skulle reagere, især fordi russisk militærpolitik forestiller sig en "nedtrapning" af konflikter ved brug af atomvåben, dvs. ved trusler om at foretage et begrænset taktisk angreb for at hindre NATO i at komme sin allierede til hjælp. Andrei

Piontkovsky har vendt spørgsmålet på hovedet og spurgt, om Putin er villig til at dø for Narva.²⁴ En sådan satsning ville selvsagt være yderst risikofyldt for Putin, men den russiske leder har vist, at han er meget mere risikovillig end vestlige ledere.

Da han besøgte Tallinn i september 2014, udtalte præsident Obama: "At forsvare Tallinn, Riga og Vilnius er lige så vigtigt som at forsvare Berlin, Paris og London".²⁵ For ikke at være tvunget til at afprøve dette udsagn, skal afskrækelsen være troværdig.

-
- 21 Ambrose Evans-Pritchard, "Putin could attack Baltic states warns former Nato chief." *The Telegraph*, 5. februar 2015. Set: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11393707/Putin-could-attack-Baltic-states-warns-former-Nato-chief.html>.
 - 22 Sam Jones, "Estonia ready to deal with Russia's 'little green men'." *Financial Times*, 13. maj 2015. Set: <http://www.ft.com/cms/s/0/03c5ebde-f95a-11e4-ae65-00144feab7de.html>.
 - 23 Juhan Kivirähk, *Integrating Estonia's Russian-Speaking Population: Findings of National Defense Opinion Surveys* (Tallinn: International Centre for Defence and Security, december 2014). Set: <http://www.icds.ee/publications/article/integrating-estonias-russian-speaking-population-findings-of-national-defense-opinion-surveys/>.
 - 24 Paul Goble, "Refusing to 'Die for Narva' Would Be End of NATO and the West, Piontkovsky Says" *The Interpreter*, 2. april 2015. Set: <http://www.interpretermag.com/refusing-to-die-for-narva-would-be-end-of-nato-and-the-west-piontkovsky-says/>.
 - 25 The White House, "Remarks by President Obama to the People of Estonia," Tallinn, Estland, 3. september 2014. Set: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia>

Norge, krisen i Ukraine og sikkerhed i Østersøen

Paal Sigurd Hilde

Paal Sigurd Hilde er seniorforsker på Institutt for forsvarsstudier (IFS), Forsvarets høgskole, Oslo.

Krisen i Ukraine har betydet en "varig ændring" af det europæiske sikkerhedsmiljø, har den norske forsvarsminister Ine Marie Eriksen Søreide gentaget flere gange.²⁶ Krisen har utvivlsomt haft en dramatisk virkning på opfattelsen af europæisk sikkerhed. Den omfattende mediedækning af to undersøgelser foretaget af European Leadership Network med titler, der fremmaner billeder fra den kolde krig – *Dangerous brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014* og *Preparing for the Worst: Are Russian and NATO Military Exercises Making War in Europe more Likely?* – er gode eksempler herpå.²⁷

Til trods for forsvarsministerens stærke ord har Ukraine-krisens indvirkning på norsk sikkerhedspolitik været langt mindre dramatisk. Krisen har sat fokus på Ruslands stigende militære og "hybride" kapacitet samt en villighed til at gøre brug af den.. På trods heraf har Norges reaktion primært været at ændre intensitet og omfang snarere end retning. Det er der en simpel grund til: Allerede ved årsskiftet 2007 og i 2008 bevirkede Ruslands fornyede selvhævdende udenrigspolitik, at landet atter indtog sin vante centrale plads i norsk sikkerhedspolitik. Georgien-krisen i august 2008 blev et vendepunkt for NATO med fornyet opmærksomhed over for Rusland. For Norge blev krisen mere en katalysator for den opmærksomhed og støtte, som et norsk initiativ høstede ved at gøre alliancen mere synlig og bedre udrustet til at håndtere udfordringer på hjemmefronten.

Dybest set betød krisen i Ukraine derfor hovedsageligt en intensivering af Norges forfølgelse af den sikkerheds-

politik, som landet har arbejdet for siden 2007-2008. Med andre ord har krisen udløst "mere af det samme" snarere end "varige ændringer".

ØSTERSØREGIONENS PLADS I DEN NORSKE SIKKERHEDSPOLITIK

En af de mere væsentlige ændringer i norsk sikkerhedspolitik forårsaget af Ukraine-krisen er, at man har "opdaget" Østersøregionen. Traditionelt set har Baltikum spillet en perifer rolle i det norske sikkerhedsbillede.²⁸ Med sin lange kystlinje og en økonomi i høj grad baseret på søhandel og havets rigdomme, går det norske fokus på at have "allierede med stærk flådekapacitet" tilbage til tiden før den kolde krig. Oprustningen af den sovjetisk/russiske Nordflåde på Kola-halvøen helt tilbage fra 1960'erne intensiverede denne holdning. Med et stærkt svensk militær, der dannede en "Kinesisk Mur" mod angreb direkte fra øst, fra Østersøregionen, rettede den norske koldkrigs sikkerheds- og forsvarspolitik sig næsten udelukkende mod nord og mod havet.

Efter den kolde krigs afslutning blev forsvarssamarbejde det vigtigste element i norsk sikkerheds- og forsvarspolitik overfor Østersøregionen. Norge tilsluttede sig hurtigt sine nordiske naboer i at bakke op om de baltiske landes indsats for at opbygge væbnede styrker og senere om deres indlemmelse i NATO. Den nordiske støtte til kapacitetsopbygning varede, indtil de baltiske lande blev medlemmer af NATO (og EU) i 2004. Siden da har et mere ligeværdigt bi- og multilateralt forsvarssamarbejde været dominerende.

Den plads, Østersøregionen optager i kapitlet om norsk sikkerhedspolitik i de langsigtede planer for Norges væb-

nede styrker, er en god, omend ufuldkommen, indikator på, hvor vigtig Østersøregionen er. I de seneste 15 år har regeringen vedtaget fire (vigtige) planer: I 2001 (St. prp. nr. 45, for perioden 2002-2005), i 2004 (St. prp. nr. 42, for 2005-2008), i 2008 (St. prp. nr. 48, for 2009-2012) og i 2012 (Prop. 73S., for 2013-2016). Heri forekommer ordet "baltisk"³⁰ 11 gange i 2001, 10 gange i 2004, 17 gange i 2008 og 4 gange i 2012.³¹ Selvom flere af disse dokumenter nævner Østersøregionen som en vigtig del af Norges naboområde, forekommer ordet "baltisk" overvejende i et underkapitel om nordisk-baltisk forsvarssamarbejde. Kun 2008-planen udtrykker bekymring for sikkerhedssituationen i regionen; også her findes ca. halvdelen af referencerne i sammenhæng med det nordisk-baltiske forsvarssamarbejde.

UKRAINEKRISENS INDVIRKNING

Med Ukraine krisen blev Østersøregionen et fokuspunkt for spændinger mellem NATO og Rusland. NATO's tryghedsskabende foranstaltninger vedtaget i foråret 2014 var primært rettet mod de baltiske lande og Polen. Baltikum fik ligeledes en væsentligt øget opmærksomhed i Norge. Norske ministre, herunder statsministeren, understregede offentligt vigtigheden af, at Norge deltog i øvelser i Baltikum og i Østersøen – og Norges overordnede bidrag til NATO's tryghedsskabelse.³² Også deltagelse i øvelser planlagt langt før krisen i Ukraine, som ellers sikkert ville have unddraget sig politisk opmærksomhed, blev nu fremhævet. Bekymring om situation i Østersøen var et hyppigt emne i taler af især forsvarsministeren.³³ Før krisen i Ukraine fik øvelsen Steadfast Jazz 2013, som var en politisk vigtig militærøvelse for Polen og Baltikum til sammenligning kun begrænset norsk opmærksomhed.

I en rapport fra en gruppe eksperter udpeget af forsvarsministeriet sidst i 2014 for at vurdere norsk sikkerheds- og forsvarspolitik i opløbet til det næste langsigtede forlig nævnes ordet "baltisk" 22 gange. Ikke et eneste er

en traditionel reference til forsvarssamarbejde; rapporten fremhæver snarere sikkerhedssituationen i Østersøregionen. F.eks. påpeger den, at "de baltiske lande bliver vilkårligt udsat for pres fra Rusland, og at man anser situationen for at være udfordrende. Sverige og Finland, som Rusland anser for vestlige og NATO-venlige, udviser ligeledes bekymring over Ruslands adfærd i regionen".³⁵

Rapporten fremhæver også både direkte og indirekte betydningen af Østersøregionen for Norges sikkerhed. Meget sigende anvender den kollektivt forsvar af Østersøen som et af tre scenarier til at "illustrere nogle af de situationer, de væbnede styrker skal være forberedt på."³⁶

HVORFOR DETTE FOKUS?

To indbyrdes forbundne faktorer forklarer det aktuelle fokus på Østersøregionen. Den første og mest oplagte er den spændte situation i regionen og Norges ønske om at bidrage til NATO's genforsikringstiltag samt den bredere Readiness Action Plan (RAP) vedtaget på topmødet i Wales i 2014. NATO's aktuelle fokus på synlighed og engagement på stedet er præcis, hvad Norge har efterlyst siden 2007-08. Oslo erkender, at man må sætte handling bag sine ord. Desuden har deltagelse i genforsikringstiltag i de baltiske lande og Polen i høj grad erstattet deltagelsen i operationer som en måde, hvorpå man kan udvise solidaritet og deltage i byrdefordelingen i NATO. Norsk engagement i og fokus på Østersøregionen skal således ses som et naturligt udtryk for landets traditionelle fokus på at holde NATO stærk, synlig og engageret på hjemmefronten.

Den anden faktor er mindre iøjnefaldende, men lige så vigtig. Krisen i Ukraine og den efterfølgende spænding mellem NATO og Rusland har bevirket en væsentlig stigning i militæraktivitet fra russisk side, der almindeligvis opfattes som provokerende i Østersøregionen. Med andre ord har det stigende spændingsforhold ført til ganske dramatiske forandringer. I den europæiske del af Arktis, hvor

Norge deler grænse med Rusland, er billedet anderledes. Også her noteres der en stigende russisk militæraktivitet, men forandringen har hverken været så radikal eller aktiviteterne så åbenlyst provokerende som i Østersøregionen. Som ekspertgruppens rapport konkluderer vedrørende Ukraine krisens virkning i den europæiske del af Arktis, har "konsekvenserne indtil nu været overskuelige."³⁷

Den fortsat ringe grad af spændinger i "nordområdene", for at bruge et udtryk fra den norske politik om denne region, har således gjort det muligt for Norge at prioritere sit engagement i den baltiske region. Hvis spændingerne derhjemme – mod nord – havde været mere dramatiske, ville Norge sandsynligvis have koncentreret sine militære styrker hjemme og arbejdet endnu mere målrettet på at sikre et synligt NATO og USA's tilstedeværelse i Norge og ud for landets kyster.

Man kan således konkludere, at Ukraine krisen ikke har påvirket den norske sikkerhedspolitik synderligt. Den har

imidlertid sat Østersøregionen på Norges sikkerhedspolitiske landkort som aldrig før. Det er der to centrale grunde til: I modsætning til nord har Østersøregionen været omdrejningspunktet for russisk militæraktivitet og spændingen mellem NATO og Rusland. Der er dog gode grunde til at spørge, hvor holdbar og vedvarende det aktuelle fokus på Østersøregionen egentlig er. De strategiske faktorer, der ligger til grund for norsk sikkerhedspolitik, især vigtigheden af det nordlige område og havet ud for Norges kyst, har ikke ændret sig. Med andre ord skal Norges interesse i at støtte NATO's sikkerhedsforanstaltninger i Østersøregionen ses som politisk snarere end strategisk. Der, hvor man vil se ændringer i norsk sikkerhedspolitik, vil være i det øjeblik, hvor Norge atter søger at skabe opmærksomhed om spørgsmål og områder af strategisk vigtighed for Norge. Et norsk initiativ med vægt på NATO's flådestyrker og maritime engagement burde f.eks. ikke være overraskende i forberedelserne til Warszawa-topmødet i 2016.

26 F.eks. "'NATO in an Era of Global Competition' – A Norwegian perspective", 20. juni 2014. Set: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/NATO-in-and-Area-of-Global-Competition/id764468/>.

27 Rapporten kan findes på: www.europeanleadershipnetwork.org.

28 Se Paal Sigurd Hilde: "Nordic-Baltic security and defence cooperation – the Norwegian perspective", i: Ann-Sofie Dahl og Pauli Järvenpää (red.), *Northern Security and Global Politics: Nordic-Baltic strategic influence in a post-unipolar world* (London: Routledge 2014), s. 93-107.

29 Olav Riste citeret, *ibid*.

30 De norske søgeord var "Baltikum", "baltisk" og "Østersjø(en)".

31 Dokumenterne kan findes på: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/prop/id1753/?ownerid=380>.

32 Se f.eks. reference til statsminister Erna Solberg i: "Sender hærstyrke til NATO-øvelse i Latvia". Set: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Sender-harstyrke-til-NATO-ovelse-i-Latvia/id2000025/>.

33 Se f.eks. "Tale af Ine Eriksen Søreide: 'One for all, all for one'", 18. marts 2015. Set: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/speech-by-ine-eriksen-soreide-one-for-all-all-for-one/id2401315/>.

34 Group of Experts: *Unified Effort*, (1. maj) 2015. Set: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/unified-effort.pdf>.

35 *Ibid*. s. 17.

36 *Ibid*. s. 55.

37 *Ibid*. s. 20.



A2/AD-strategi som afskrækkelse over for Rusland i Baltikum

Mikkel Vedby Rasmussen

Mikkel Vedby Rasmussen er professor MSO på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Han er tidligere leder af udviklingssekretariatet i Forsvarsministeriet. Fra 2010 til 2014 var han centerleder for Center for Militære Studier. Har senest udgivet *The Military's Business* på Cambridge University Press.

Berøvet de fleste af sine linjeskibe efter det britiske bombardement af København i 1807 måtte den danske flåde tage til takke med mindre skibe som f.eks. skibe af Kallundborg klassen, som var 20 meter lang med en besætning på 70 sømænd, der passede årene samt de to kanoner. Kallundborg klassen var del af en flådestyrke på 250 fartøjer, som ganske vist blot var en skygge af den danske flådes fordums storhed, men de skibe var fra 1807 til 1814 ikke desto mindre i stand til at engagere 96 britiske flådefartøjer, herunder 16 linjeskibe og 30.000 sømænd og Royal Marines i et britisk forsøg på at holde handelsruten til Baltikum åben. De britiske skibe var tvunget til at sejle i konvoj, men til trods for britisk flådes indsats lykkedes det danskerne at beslaglægge britisk skibshandel til en værdi af halvdelen af den danske konges årlige indtægter før krigen.

I dag findes resterne af en kaperbase på Christiansø, der stadig ejes af Forsvarsministeriet og bestyres af en kommandant udpeget af ministeren som en påmindelse om den krig, Danmark udkæmpede mod Storbritannien fra 1807 til 1814. De fleste fæstningsanlæg lå dog omkring København og ved Kronborg, som var de stærkeste dele af et system bestående af 96 fæstningsanlæg med 900 kanoner i Danmark, suppleret med 1.000 kanoner på norske fæstninger. Ved hjælp af disse fæstningsanlæg og mindre fartøjer var danskerne i stand til at nægte briterne søherredømmet og forøge omkostningerne i forbindelse med fastholdelse af kontrol med søvejene i en sådan grad, at

Storbritannien betalte en anelig militær og kommerciel pris for at kunne fortsætte operationer i Østersøen og Kattegat. Det var det nittende århundredes version af, hvad vor tids amerikanske maritime strateger kalder Anti Access og Area Denial (A2/AD).

A2/AD er USA's perspektiv på kinesisk investering i missiler, ubåde, kommando- og kontrolaktiver og andre militærsystemer, som drastisk øger omkostningerne for USA's magtprojektion vest for Japan. A2/AD-strategier stiller USA over for udsigten til at miste fly og måske endda hangarskibe i en militær konfrontation, som USA i høj grad er uforberedt på efter 15 års fokus på oprørsbekæmpende operationer og en efterfølgende periode med besparelser. Det betyder, at USA's styrkestruktur er afhængig af at kunne gennemføre operationer med lave tab. Ved således at øge omkostningerne ved intervention forsøger kineserne at afskrække USA og derved i yderste konsekvens udfordre USA's status som en vestlig Stillehavsmagt.³⁹

A2/AD ændrer præmissen for vestlig magtanvendelse. Siden afslutningen af den kolde krig har USA og dets allierede kunnet vælge at bruge militær magt uden at frygte, at deres styrker kunne blive stoppet på vej til operationsområdet. A2/AD ændrer den kalkyle. De seneste russiske operationer viser, at det ikke er et problem, der er begrænset til Asien, men også foregår i Europa. Richard Fontaine og Julianne Smith mener, at Rusland har kapacitet til at "nægte adgang til landene på NATOs østlige flanke

længe nok til at etablere stillinger, som ville være vanskelige eller måske umulige at udfordre".⁴⁰ Det britiske underhus' forsvarsudvalg konkluderede sammenstemmende i 2014, at NATO "var dårligt forberedt på et russisk angreb på Baltikum, og at dette forhold i sig selv kunne øge muligheden for et russisk angreb".⁴¹ Set fra det perspektiv kan A2/AD forhindre Vesten i at yde bistand til de baltiske lande, på samme måde som Kina kan forhindre bistand til Taiwan.

Dermed reducerer A2/AD afskrækkelsesværdien, fordi den øger omkostningerne forbundet med bistand til allierede i en grad, hvor viljen til overhovedet at yde denne bistand kan betvivles. Fordi der bliver skabt tvivl om viljen og evnen til at leve op til allianceforpligtelserne, kan A2/AD udløse et behov for at demonstrere denne vilje og evne, og dermed øge konfrontationen. Omvendt kan demonstrationen af A2/AD kapaciteter fungerer som en afskrækkelse eller et forsøg på afskrækkelse. Dette har Kina f.eks. gjort ved at erklære en Area Defence Zone, som USA senere udfordrede ved at overflyve zonen med strategiske bombefly.

Nogle vil mene, at Rusland opererer efter et lignende mønster i Østersøregionen. Efter den russiske intervention i Ukraine, blev Østersøregionen et fokuspunkt for en russisk trussel mod Vesten. Russiske kapaciteter i Østersøregionen er ikke i nærheden af de militærstyrker, som USSR kunne deployere.⁴² Det er imidlertid tvivlsomt, om hele koldkrigsarsenalet er nødvendigt for at følge en A2/AD-strategi.

Rusland har således øget sine militæraktiviteter i Østersøregionen. The European Leadership Network registrerede 40 hændelser i luften samt 3 flådemæssige hændelser i perioden fra marts 2014 til marts 2015.⁴³ De 40 hændelser i luften udgør mere end en tredjedel af alle NATO-relaterede hændelser med Rusland i den periode (bemærk, at Sverige og Finland ikke er medlemmer af alliancen). Størstedelen af disse hændelser var rutinechikane af NATO-fly, der deltog i NATOs air-policing-operation i Baltikum, men nogle hændelser var mere dramatiske. I november 2014 blev

en russisk ubåd formentlig observeret i den stokholmske skærgård. I marts og december 2014 var et russisk fly med frakoblede transpondere tæt på at kolliderede med et civil fly i regionen. Ifølge Forsvarets Efterretningstjeneste var den øgede russiske luftaktivitet i regionen et resultat af den største russiske øvelse i luftrummet i denne region siden 1991. I FE's offentlige risikovurdering for 2014 bemærkes det, at "selvom der for det meste var tale om kendte flyvemønstre, var en del af aktiviteten også af en mere offensiv karakter end set i mange år og har sandsynligvis også omfattet simulerede missilangreb med taktiske fly mod dansk territorium".⁴⁴

Det, som Rusland i virkeligheden afprøver med disse og andre operationer er troværdigheden af suverænitets håndhævelsen i regionen. Det komplicerede alliancemønster i regionen med NATO-medlemmer og alliancefri lande med komplicerede bilaterale forhold til Rusland giver Moskva mulighed for at teste sammenhængskraften mellem landene i regionen. A2/AD-kapaciteter bliver en del af det spil. Men spillet kan også spilles på en anden måde. A2/AD kapaciteter kan anvendes overfor Rusland og som sådan vise sig at være et effektivt modtræk til russiske suverænitetskrænkelser og en måde at demonstrere solidaritet, engagement og militære evner for landene i regionen.

På samme måde som det lykkedes danskerne at forhøje den pris, som Royal Navy måtte betale for at operere i Østersøen under Napoleonskrigene, kan A2/AD-kapaciteter i dag understrege og forbedre alliancen og dens partners afskrækkelseskapacitet i Østersøen. Som danskernes erfarede for 200 år siden, er Østersøen velegnet til A2/AD. Dette var også erfaringen under den kolde krig, da forsvarsplanlægningen i NATO samt i Sverige og Finland drejede sig om at lukke Østersøen for Warszawapagt-medlemmer i tilfælde af et angreb og forhindre disses styrker i at få adgang til dansk, svensk og finsk territorium.

Siden afslutningen på den kolde krig har militærteknologien og den geopolitiske virkelighed omkring Østersøen ændret sig, men det styrker blot A2/AD-kapabiliteten: En sammenhængende indsats fra NATO og partnerlande i regionen vil forhindre Rusland i at skabe tvivl om evnen og viljen til at afskrække en intervention i de baltiske lande. Det er ikke muligt at forhindre hensynsløs overflyvning med russiske kampfly, men betydningen af disse aktioner kan minimeres betydeligt ved hjælp af et sammenhængende svar, der demonstrerer evnen til at nægte Rusland at operere i Østersøen i tilfælde af fjendtligheder og ydermere vise Kreml, hvor store omkostninger vesten kan påføre Rusland i tilfælde af russisk aggression.

Det strategiske mål for et A2/AD-initiativ i Østersøen skulle være (1) at demonstrere en evne til at lukke Østersøen for Rusland, samt (2) at demonstrere en evne til at komme de baltiske lande til undsætning. En afspærring af Østersøen vil forhindre de 2.900 tons fragt, der årligt sejles til russiske havne i Østersøen (2013-tal)⁴⁵ i at nå deres destination. Det svarer til mere end halvdelen af containergen-nemløbet i russiske havne, og hvis man medtager den betydelige trafik til baltiske og finske havne i blokaden, kunne en standsning af containertrafikken i Østersøen få alvorlige konsekvenser for den russiske økonomi. Det ville muliggøre det, som T.X. Hammes kalder "off-shore control".⁴⁶

Det ville selvfølgelig ikke have direkte indflydelse på den russiske olieindustri, ej heller forhindre Rusland i at

omdirigere handlen til havne i Arktis eller Stillehavet, men ved at lukke Østersøen for Rusland, ville omkostningerne i forbindelse med en eventuel intervention i de baltiske lande stige dramatisk. Da det handler om afskrækkelse, burde denne fordyrelse af operationerne få Rusland til at rette blikket andre steder hen. Det ville være en indlysende fordel for nationerne i regionen, men også for NATO, da russiske ambitioner er lettere at håndtere andetsteds.

I det nittende århundrede demonstrerede danskernes, hvordan asymmetriske strategier kan gøre livet besværligt for en stormagt i Østersøen. Det vandt danskerne ikke krigen af, men i dag er den sikkerhedspolitiske situation meget anderledes og giver gode muligheder for en A2/AD-strategi. Ikke mindst fordi en af de vigtigste forskelle er, at Danmark er allieret (på forskellig vis) med alle Østersølandene – undtagen Rusland. Det burde gøre A2/AD-strategien til et effektivt afskrækkelseselement. Desuden er det en afskrækkelsesmetode, der i sig selv er defensiv og derved passer fint ind i danskernes, svenskernes og nordmændenes strategiske kultur.

Der er endnu en erfaring, man med fordel kan huske på. Efter krigen mod Storbritannien blev de engelsk-danske relationer relativt hurtigt normaliserede og udviklede sig over tid til de tætte forbindelser, vi har i dag. Hvis vi kan lære noget af historien, må det være, at det er fint at være god til at afskrække, men det er også godt at fremme en fredelig dialog.

- 38 Ole Frantzen et al., *Danmarks krigshistorie 700-2010* (København: Gyldendal, Gads Forlag 2010).
- 39 M.V. Rasmussen, *The Military's Business. Designing Military Power for the Future* (Cambridge: Cambridge University Press 2015), s. 116-125.
- 40 Richard Fontaine og Julianne Smith, "Anti-Access/Area Denial Isn't Just for Asia Anymore", 2. april 2015. Set: DefenseOne, <http://www.defenseone.com/ideas/2015/04/anti-accessarea-denial-isnt-just-asia-anymore/109108/>.
- 41 House of Commons Defence Committee, *Towards the next Defence and Security Review: Part Two-NATO*, 22. juli 2014, § 41. Set: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/358/35807.htm>.
- 42 Forsvarets Efterretningstjeneste, *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2014, En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed* (København: 2014). Set: <https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/EfterretningsmaessigeRisikovurderinger/Risikovurdering2014.pdf>, s. 14-15.
- 43 Set: <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2015/03/11/4264a5a6/ELN%20Russia%20-%20West%20Full%20List%20of%20Incidents.pdf>.
- 44 Forsvarets Efterretningstjeneste, *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2015*, s. 15.
- 45 Set: <http://www.globalports.com/globalports/about-us/our-industry-overview/container-market/key-russian-gateways>.
- 46 T.X. Hammes, "Off-Shore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict", *Strategic Forum*, National Defence University, juni 2012. Set: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a577602.pdf>.



Del 3
Partnerne

NATO's nordiske partnere

Ann-Sofie Dahl

Enhanced Opportunities Programme (EOP), som NATO vedtog på topmødet i Wales i september 2014, gav de allierede og deres partnere en ny mulighed for at bringe samarbejdet et skridt videre med en udvalgt gruppe partnerlande. EOP er en pragmatisk og fleksibel model baseret på individuelle, skræddersyede aftaler med hvert enkelt af de fem partnerlande, ofte kaldet – med et glimt i øjet – NATO's "guldkortindehavere".

Processen med at skabe dette nye værktøj til et styrket samarbejde mellem allierede og partnere udgik fra to grundlæggende konklusioner. Først den tvingende nødvendighed, yderligere at styrke militærsamarbejdet, skabe bedre mekanismer for politisk konsultation og muliggøre deltagelse i NATO-øvelser og træning – og meget andet – med en række af NATO's fremtrædende partnere i regioner af stor strategisk betydning for alliancen, som alt sammen blev realiseret ved hjælp af EOP.

Gruppen på fem repræsenterer de forskellige kategorier af partnerskab organiseret af NATO gennem de sidste to årtier, men endnu vigtigere, reflekterer de de vigtigste strategiske "hotspots" i verden i dag.⁴⁷ De strækker sig fra den østasiatiske region, hvor Australien er NATO's vigtigste partner, til Jordan – i Mellemøstens kaotiske landskab som nabo til Syrien – til Georgien, det ene af to lande med en individuel samarbejdsplatform, den såkaldte NATO-Georgia Commission (NGC) – og videre til de to partnerlande i den strategisk følsomme Østersø, nemlig Sverige og Finland. Selvom de er yderst forskellige på mange områder og således står over for en bred vifte af sikkerhedsspørgsmål, så repræsenterer alle fem EOP-lande strategisk vigtige regioner, hvor NATO har betroede lokale partnere, der kan give

et solidt bidrag til at forbedre sikkerheden. Kort sagt, NATO har brug for disse partnere til at håndtere den regionale sikkerhed – og vice versa.

Den anden konklusion, der kan drages fra EOP er den sobre erkendelse fra begge sider, at disse partnere af forskellige grunde enten ikke kan, eller ikke vil, tilslutte sig alliancen som medlemmer inden for en overskuelig fremtid. Grundene hertil er mange og forskellige blandt de fem partnere. De to nordiske EOP-partnere, Sverige og Finland, ville blive budt varmt velkommen i gruppen af allierede i samme øjeblik, de besluttede sig for at tage skridtet, som de rent militært, men ikke politisk, er klar til at tage.

Det faktum at EOP-landene endnu ikke er på vej mod medlemskab og derfor sandsynligvis ikke bliver en del af NATO's kollektive forsvarsforanstaltninger i en overskuelig fremtid resulterede i et forløb med kreativ tænkning for at finde andre måder, hvorpå disse partnere kunne involveres i bestræbelserne på at maksimere sikkerheden i de forskellige regioner.

FRA PFP TIL EOP

De nordiske partnere har spillet aktive og konstruktive roller i dette arbejde, som det har været tilfældet, så længe NATO's partnerskabsprogrammer har eksisteret. Sverige og Finland var faktisk de allerførste lande, der indgik i den første partnerskabsmodel introduceret af NATO, nemlig Partnership for Peace (Pfp), i maj 1994. I de to årtier, der er gået, siden de første partnerskaber blev dannet, har disse to nordiske lande benyttet enhver lejlighed til at samarbejde med NATO, i hovedkvarteret (gennem missioner i Manfred Wörner-bygningen), i Mons og andetsteds, samt i

forbindelse med operationer og missioner verden over, først med Kosovo Force (KFOR) og hele vejen gennem International Security Assistance Force (ISAF) (og i Sveriges tilfælde også Operation Unified Protector i Libyen).

Modsat hovedparten af landene i den, på det tidspunkt, hurtigt voksende gruppe af partnere, opfattede de to lande ikke PfP som det første skridt mod et NATO-medlemskab. Partnerskabet blev snarere opfattet som et redskab til en politisk og militær styrkelse af de transatlantiske bånd og til at forbedre den militære interoperabilitet med NATO, efter de mange år med (officiel) neutralitet mellem de to blokke.⁴⁹ Men efter adskillige udvidelsesrunder – og især efter det såkaldte “Big Bang” i 2004, da syv lande overgik fra at være partnere til medlemskab, herunder de tre baltiske lande i det nordiske “nære udland” – kom Sverige og Finland i selskab med en yderst forskelligartet gruppe partnere, der bestod af de europæiske alliancefrie lande samt de fjerne partnerlande, “the stans”.

Det stod klart, at PfP var blevet både forældet og upraktisk. Med lukningen af ISAF blev behovet for en ny model endnu mere presserende, fordi ISAF havde gjort det muligt for de bidragende partnere at indgå tætte og fortrolige relationer baseret på praktisk, dagligdags samarbejde med NATO, med kun en begrænset skelnen mellem allieret og partner på afghansk jord.⁵⁰ Der var behov for et nyt format for at fastholde det nære samarbejde med de partnere, der havde ydet et vigtigt bidrag til ISAF og andetsteds. Derfor lancerede man programmet Enhanced Opportunities Program.

Endnu engang var de nordiske partnere aktivt involveret allerede fra starten – og endda før. Det var faktisk Sverige, der kom med den oprindelige idé om at sammenligne EOP med et “guldkort”, hvor deltagerne blev belønnet for deres bidrag og modtog særlige privilegier, der bestod af både forpligtelser og rettigheder – men som også kunne fjernes fra “kortholderne”, hvis de ikke leverede varen.⁵¹ Koncep-

tet blev koordineret og finpudset med Finland og præsenteret som en fælles idé for NATO af de to nordiske lande, ofte omtalt i NATO-hovedkvarteret som alliancens “speciel special partners”.

Den russiske intervention i Ukraine og den illegale annektering af Krim havde dengang yderligere fremskyndet processen med at finde en ny modus operandi med de nye partnere. Spændingen i Østersøen var tiltaget mærkbart allerede i årene inden februar 2014 med russisk militæraggression til havs og i luften som et regelmæssigt fænomen i regionens lande – især de to alliancefrie nordiske lande – der efterlod de allerede sårbare baltiske lande i en endnu mere udsat position. De to nordiske partnere er nøglespillere hvad angår forsvaret af de NATO-allierede i regionen, især de baltiske lande og Polen. “Historien har lært os, at militæroperationer i Østersøområdet kræver adgang til det, der i dag er hhv. svensk og finsk luftrum, territorium og farvand,” ifølge Luke Coffey og Daniel Kochis.⁵²

Sammen med den danske ø Bornholm udgør de finske Ålandsøer og svenske Gotland – midt i Østersøen ikke langt fra Kaliningrad, og indtil for nylig uden nogen form for militær tilstedeværelse, som stadig er primært symbolsk – strategiske juveler for enhver magt, der sigter efter kontrol af Østersøen. Som Edward Lucas konkluderede i sin rapport om sikkerhed i Østersøen, “hvis vellykket, vil [fjendtlig] kontrol af disse territorier gøre det næsten umuligt for NATO-allierede at sikre de baltiske lande”.⁵³

I STEDET FOR MEDLEMSKAB

Det faktum, at de to lande, der har kontrol over så vigtige strategiske aktiver, ikke er medlemmer af NATO, komplicerer sikkerheden i Østersøen yderligere. Men som nævnt tidligere skal NATO ikke regne med, at Sverige og Finland ændrer deres sikkerhedsdoktriner foreløbig. Debatten om forsvar og sikkerhed er intensiveret i begge lande, og meningsmålinger viser en jævn stigning gennem de seneste

år af antallet af svenskere og finner, der er for NATO-medlemskab, med flere målinger, der ovenikøbet rapporterer et pro-NATO flertal i Sverige. Det skal imidlertid ikke tolkes som et tegn på, at nordiske ansøgninger snart vil afleveres til NATO's generalsekretær.

Optimistiske spekulationer om en snarlig doktrinændring i Sverige har alle undervurderet den grad af dybfølt opbakning til det, der stadig ukorrekt refereres til som "neutralitet", såvel som de vedholdende myter om alliancefrihed. Som tre tidligere ambassadører har udtalt: "[er det] slående, hvor stor en rolle denne opfordring til at 'forstå Ruslands synspunkt' spiller i argumentet hos modstanderne af svensk NATO-medlemskab".⁵⁴ I Sveriges tilfælde – til trods for en voksende folkelig opbakning og til trods for, at flere politiske partier for nylig ændret ståsted og nu anbefaler NATO-medlemskab (senest både Centerpartiet og Kristendemokraterne) – findes der et solidt men ideologisk forskelligartet flertal i den svenske rigsdag, der stadig er stærkt imod et sådant skridt.

Da det er alment kendt, at Sverige og Finland ikke har mulighed for at forsvare sig selv alene mod udefrakommende aggression, samt at NATO ikke kan beskytte de baltiske allierede uden de to nordiske partnerses hjælp, må der etableres samarbejde på andre områder som erstatning for en snarlig ændring i doktrinen. For Sverige,⁵⁵ er det, bortset fra EOP, Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO), et vidtgående svensk-finsk forsvarssamarbejde – endda spået af nogle til at slutte med en formel forsvarsalliance –

bilaterale aftaler som den, der netop er blevet underskrevet med Polen, og naturligvis bilateralt militært samarbejde med USA. Dette intensiverede bilaterale militære samarbejde med USA minder på mange måder om, og er i overensstemmelse med, den lange periode med det tætte samarbejde Sverige havde under den kolde krig med de nordiske NATO-allierede, Storbritannien og især USA; i dag er det samarbejde dog ikke længere en hemmelighed.

Et andet højt værdifuldt initiativ kom fra Danmark, som fremstår som de to nordiske partnerses bedste ven i NATO gennem de seneste år. Et ambitiøst initiativ om at tage det udbyggede partnerskab et skridt videre blev introduceret i foråret 2015 af Danmark, og fokuserer på fire samarbejdsområder: styrket *situational awareness*, strategisk kommunikation, efterretningssamarbejde og "militær-til-militær"-samarbejde i Østersøregionen.⁵⁶ Arbejdet forventes at være færdigt inden mødet med udenrigsministrene i december 2015.⁵⁷

Der ligger således en række muligheder åbne for de to nordiske partnere til at videreudvikle de eksisterende former for militært og politisk samarbejde. Det er imidlertid vigtigt for Sverige og Finland at forstå – og for NATO-allierede at pointere – at der er en grænse for, hvor langt partnerskabet kan gå, og at der eksisterer en meget klar og tydelig linje, som udelukker partnere fra det kollektive forsvar indeholdt i artikel 5; også for de, der befinder sig i toppen af EOP. Samt at den allerbedste vej for Sverige og Finland for yderligere at styrke sikkerheden i Østersøregionen er at blive fuldgældige medlemmer af NATO.

- 47 For en detaljeret præsentation af de forskellige kategorier og former for NATO-partnerskab, se Trine Lockhardt, "Introduction. Changing Partnerships in a Changing World", i: Trine Lockhardt (red.), *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World* (København: DIIS 2014).
- 48 Tre, hvis man medregner NATO-Russia Council (NRC), som dog blev suspenderet efter Ruslands illegale intervention i Ukraine. Den anden er NATO's Ukraine Commission (NUC).
- 49 Bemærk, at "neutralitet" ikke anses som den korrekte term, når der refereres til de officielle sikkerhedsdoktriner i de to lande siden 1995, da de tilsluttede sig EU og ændrede ordlyden i deres doktriner til "alliancefri".
- 50 Ann-Sofie Dahl, "Operational Partners or Allies-to-Be?", i: Ann-Sofie Dahl (red.), *Trends and Threats. NATO in the 21st Century*. (København: Center for Militære Studier 2014).
- 51 Interview, 19. maj 2015.
- 52 Luke Coffey og Daniel Kochis, "The Baltic States: The United States Must Be Prepared to Fulfill Its NATO Treaty Obligations", Backgrounder, nr. 3039, 29. september 2015. (Washington, DC: The Heritage Foundation).
- 53 Edward Lucas, "The Coming Storm: Baltic Sea Security Report," *Center for European Policy Analysis*, juni 2015, s. 9.
- 54 Tomas Bertelman, Johan Molander, and Sven-Olof Peterson, "Myths about Russia and Swedish Non-Alliance", *The American Interest*, 18. august 2015.
- 55 Karoliina Honkanen giver i det efterfølgende kapitel en detaljeret præsentation af den finske politik.
- 56 Interviews i Bruxelles og København, maj og juni 2015.
- 57 Der har endvidere været forslag fra svensk side om, at NATO burde etablere en Østersøkommission af samme type som den, Ukraine og Georgia har med NATO. Anna Wieslander, "A 'New Normal' for NATO and Baltic Sea security", *Atlantic Council*, 5. oktober 2015.

Et finsk perspektiv på partnersamarbejde

Karoliina Honkanen

Karoliina Honkanen er nuværende forsvarsrådgiver ved den finske NATO-mission i Bruxelles. Hun har tidligere arbejdet med forskellige opgaver i det finske forsvarsministerium, i den finske forsvarskommando og i det finske internationale institut. Synspunkterne i denne artikel er forfatterens egne og er ikke nødvendigvis udtryk for det finske udenrigsministeriums eller forsvarsministeriums officielle holdninger.

Finland er en tæt og aktiv NATO-partner og har længe samarbejdet med alliancen om krisestyringsoperationer og andre aktiviteter. For første gang i de to årtier, hvor Finland har været partner i NATO, har alliancen nu et stærkt og fornyet fokus på det nordøstlige Europa pga. ændringer i sikkerhedsmiljøet. I en sådan situation ses en tydelig gensidig interesse hos de allierede og partnerne i regionen i en udveksling af synspunkter og en uddybelse af samarbejdet.

Tre emner set fra et finsk perspektiv vil blive fremhævet her. Først den finske holdning til Enhanced Opportunities Partnership (EOP), som danner ramme om Finlands samarbejde med NATO. Dernæst en beskrivelse af, hvordan Finland ser NATO's rolle i regionen, og hvordan Finland selv tilpasser sig det ændrede sikkerhedsmiljø. Til sidst nogle få pragmatiske forslag til, hvad de allierede og deres partnere sammen kunne foretage sig for at håndtere sikkerhedstruslen i regionen.

Den finske tilgang til partnersamarbejdet med NATO er indholdsdrivet og pragmatisk. Hovedformålet har altid været at fastholde og videreudvikle forsvarskapabiliteten og interoperabiliteten for de finske forsvarsstyrker, og dette formål vil også gælde i fremtiden.⁵⁸ Den nye regering, indsat i maj 2015, er forpligtet til at fortsætte dette tætte pragmatiske samarbejde med NATO.⁵⁹

Spændvidden af det finske samarbejde med NATO er bred – fra operationer, træning og øvelser over kapabilitets-

samarbejde til cyberforsvar, civil beredskabsplanlægning og medvirken i NATO's aktiviteter til at styrke stabiliteten og sikkerheden samt reformer i forsvarssektoren i tredjelande. Finland samarbejder ligeledes tæt med NATO's organer og bidrager med personel til NATO's kommandostruktur og styrkestruktur. Foruden denne type pragmatisk samarbejde betragter Finland politisk dialog som yderst vigtig. Denne dialog skal foregå på alle niveauer, også på højeste politiske plan.

Finland og Sverige har stort set enslydende målsætninger for deres partnersamarbejde med NATO, og de to lande har sammen arbejdet for at forme NATO's partnerpolitik. Rammerne for EOP, lanceret på topmødet i Wales i september 2014, afspejler det finske og svenske langsigtede partnerkoncept, da de er skræddersyede og fleksible. Da partnergruppen er meget forskelligartet, skal samarbejdet tilpasses, så det afspejler partnernes forskellige interesser, mål og kapabiliteter. EOP er snarere et forum for individuelt samarbejde mellem den enkelte EOP og alliancen, end det er en bunden gruppe.

EOP gør det muligt for kompetente og villige partnere at fordybe sig yderligere i de eksisterende samarbejdsområder samt at udpege nye samarbejdsmuligheder. Den finske holdning tilsiger, at EOP skal være til fordel for begge parter og derved tilføre merværdi, ikke blot til EOP-partnerne, men også til de allierede. På nationalt plan

har bestræbelserne først og fremmest fokuseret på en praktisk og systematisk implementering af EOP. Til dette formål har de finske forsvarsstyrker udarbejdet et roadmap for EOP-samarbejdet. Nøgleområderne i de kommende år vil være deltagelse i krævende øvelser samt i en forstærket NATO-reaktionsstyrke. Mens EOP prioriteres i Finland, mener vi ligeledes, at Interoperability Platform (IP), som i øjeblikket består af 25 partnere, er et brugbart format.

ÆNDRINGER I SIKKERHEDSMILJØET

Finland deler bekymringen over sikkerhedssituationen i Østersøen med de allierede. Finland har konsekvent fordømt den russiske aggression mod Ukraine som en overtrædelse af international lovgivning og har ligeledes konsekvent bakket op om EU-sanktionerne mod Rusland. Finland har i sit nærområde på konkret vis oplevet den optrappede russiske militæraktivitet i luften og til havs samt den øgede øvelsesaktivitet tæt på landets grænser.

Fra et finsk perspektiv skal NATO's rolle i Østersøregionen udgøre en stabiliserende faktor. Det er vigtigt, at der ikke hersker tvivl om NATO's binding til at opfylde sine artikel 5-forpligtelser, hvis det skulle blive nødvendigt. Genforsikringen og tilpasningen indeholdt i Readiness Action Plan (RAP) er velkomne set fra et finsk perspektiv. Det er afgørende, at alle foranstaltninger er defensive, proportionale og på linje med NATO's internationale forpligtelser.

Den finske reaktion på det ændrede sikkerhedsmiljø er dobbelt: For det første har landet altid været meget påpasselig med sin egen forsvarskapabilitet og vil fortsat være det. Her kan nævnes nogle eksempler på aktivitetsniveauet:

- Den finske forsvarsløsning er baseret på værnepligt og territorialforsvar. Finland træner årligt ca. 20.000 værnepligtige og 26.000 reservister og arrangerer regelmæssigt krævende storstilede øvelser. F.eks. i juni 2015 var

der en hærøvelse med ca. 10.000 soldater (Wihuri 15) i Nordkarelen.

- Hvad angår bevillinger, er der bred politisk og folkelig opbakning til at øge forsvarsbudgettet over de kommende år. Finland bestræber sig på også at fastholde et afbalanceret forsvarsbudget i fremtiden, hvor over 20 procent af budgettet skal bruges til indkøb af nyt materiel.
- Et vigtigt element i spørgsmålet om finsk sikkerhed er idéen om en samtænkning, der sigter til et problemfrit samarbejde mellem de forskellige myndigheder og organer for netop at kunne håndtere indbyrdes forbundne sikkerhedsudfordringer. Et sådant system med intensivt samarbejde er medvirkende til at håndtere konsekvenserne af asymmetrisk og hybrid krigsførelse.

For det andet fortsætter Finland med at intensivere sit internationale forsvarssamarbejde i forskelligt regi: med NATO, EU og NORDEFECO, inden for de nordisk-baltiske rammer samt bilateralt. Der pågår bestræbelser for yderligere at styrke det finsk-svenske bilaterale forsvarssamarbejde. I januar 2015 fremlagde forsvarsstyrker fra begge lande en rapport med anbefalinger til praktiske skridt hen imod et tættere bilateralt samarbejde, der dækker alle tjenester og områder med fælles kapabilitet.⁶⁰ Dette fokus på nationalt forsvarssamarbejde, det bilaterale finsk-svenske samarbejde såvel som NORDEFECO-aktiviteter, vil alt sammen bidrage til at styrke NATO's indsats i Østersøregionen.

HVORDAN HÅNTERES DISSE UDFORDRINGER?

Fra et finsk perspektiv er der meget, de allierede og deres partnere i regionen sammen kan gøre for at håndtere de udfordringer, vi alle står overfor. EOP-strukturen giver os et godt udgangspunkt. Her nævnes fire konkrete forslag, hvoraf mange allerede er blevet iværksat:

1. NATO og dets partnere i regionen skal dele information og udveksle synspunkter om den strategiske situation i regionen såvel som konkrete aktiviteter. Det vil give et mere præcist situationsbillede, som igen vil resultere i en fælles forståelse.
 2. NATO og dets partnere i regionen skal fortsætte det tætte samarbejde samt identificere nye samarbejdsmuligheder om øvelsesaktiviteter. Finland og Sverige deltager allerede aktivt i NATO-øvelser, ligesom de øver sammen med de allierede jagereskadroner, der deltager i den baltiske air-policing. Et par eksempler fra foråret 2015 kunne være Baltic Regional Training Event (BRTE), samt øvelserne BALTOPS og Saber Strike. Foruden NATO-øvelser kunne de allierede og deres partnere i regionen overveje at åbne og sammenkæde deres egne nationale øvelsesaktiviteter i regionen endnu mere.
 3. NATO og dets partnere skal arbejde sammen om at forbedre den militære gennemsigtighed i regionen. Den øgede militæraktivitet i Østersøregionen understreger vigtigheden af de forskellige tillidsstyrkende tiltag samt en styrkelse af gennemsigtigheden som f.eks. Open Skies og de muligheder, der ligger i Wien-dokumentet for at informere om øvelser. Ligesom NATO og dets partnere løbende implementerer de eksisterende gennemsigtigheds- og Confidence-Building Measures (CBM), burde man opfordre Rusland til at gøre det samme. Endvidere burde landene sammen modificere de muligheder, der ligger i Wien-dokumentet, set i lyset af krisen i Ukraine.
 4. NATO og dets partnere i regionen skal dele god praksis om f.eks. bekæmpelse af hybride trusler og styrke modstandskraften mod disse. Tillige bør indsatsen for at øge samarbejdet mellem EU og NATO for at håndtere hybride trusler intensiveres.
- Konklusionen er derfor, at der findes et stort potentiale for samarbejde til stor fordel for begge parter, mens man skal huske på, at der fortsat er en forskel på at være allieret og at være partner.

-
- 58 Karoliina Honkanen: "Finland and NATO: Pragmatic Partners" i: *Perspectives on European Security, STETE/The Finnish Committee for European Security Yearbook 2011.*; Ministry of Defence/Tasks and Activities/Defence Policy/Cooperation with NATO. Set: <http://www.defmin.fi>.
 - 59 Statsminister Juha Sipiläs regering siger i sit strategipolitiske program af 29. maj 2015: "I militær henseende er Finland en alliancefri stat, der har indgået et praktisk partnerskab med NATO, og som forbeholder sig retten til at ansøge om NATO-medlemsskab." Set: <http://www.vn.fi>.
 - 60 Slutrapporter om et tættere forsvarssamarbejde mellem Finland og Sverige (17.2.2015); Fælleserklæring om et tættere forsvarssamarbejde mellem Finland og Sverige (22.5.2015). Set: <http://www.regeringen.se> samt <http://www.defmin.fi>.

Konklusion

Ann-Sofie Dahl

De analyser, som forfatterne har fremlagt på de foregående sider, peger på en række temaer, der fortsat vil have betydning for sikkerheden i Østersøregionen, og som vil forme og farve debatten især op mod Warszawa-topmødet i 2016. Behovet for et langsigtet perspektiv er et af temaerne, som forfatterne har lagt vægt på. Den gradvise ændring i russisk adfærd fra at være en mulig partner til Vesten til nu at have indtaget en holdning, der går i retning af det modsatte og udfordrer principper, der er centrale til den europæiske orden, såsom mangel på respekt for etablerede landegrænser og indgåede aftaler, samt aktiv brug af militær magt i russisk udenrigspolitik, er et tema, vi skal forholde os til i den overskuelige fremtid. I en ny og kompleks verden er Østersøregionen central for sikkerheden, og det vil den fortsat være også i et bredere geopolitisk verdensperspektiv.

Med en række kriser og konflikter, der løbende konkurrerer om vores strategiske opmærksomhed, er det derfor vigtigt, at der ikke sker en gradvis nedgradering af den regionale sikkerhed, og at man ikke mister overblikket over de signifikante problemer og værdier, der her er på spil, og som kan indvirke på sikkerheden også langt fra vore geografiske grænser.

Flere af forfatterne understreger ligeledes behovet for en større og dybere forståelse af russisk militær tænkning – og militærets rolle i den politiske og strategiske tænkning; alt sammen centralt for, at Vesten kan modvirke den russiske aggression. En forståelse af Ruslands intentioner og kapacitet, hvordan de har ændret sig over tid, og hvordan de udvikler sig i diverse kontekster og sektorer – fra Arktis over Baltikum og Sortehavet til Mellemøsten og videre, såvel

som inden for diplomatisk regi, såsom strategiske bilaterale relationer med NATO, EU, FN og andet – er en vigtig udfordring for landene omkring Østersøen. En forbedret fælles, omend forskelligartet, forståelse af Rusland, herunder uenighed om, hvordan Ruslands ændrede holdning og dets fremtidige udviklingsmuligheder skal tolkes, vil fortsat være en vigtig opgave.

Et andet tema understreger vigtigheden af et militært og politisk engagement fra USA's side for europæisk sikkerhed og udfordringerne relateret til det at fastholde den transatlantiske forbindelse, ikke mindst på trods af Ruslands forsøg på at splitte og opdele Europa. De 12 måneder, der går forud for USA's næste præsidentvalg kan vise sig at være særligt afgørende, da det kan opfattes af Moskva som et muligt strategisk vindue.

Ved topmødet i Wales i 2014 viste kollektivt forsvar sig igen at være NATO's førsteprioritet med vidtgående pakker (genforsikringstiltag), der skal skabe tryghed for de sårbare allierede, der grænser op til Rusland. Kollektivt forsvar er rent praktisk, som det også fremgår oven for, omgærdet med flere usikkerhedsmomenter. Karakteren af moderne – russisk – krigsførelse er en komplicerende faktor, som gør det gradvist sværere at afgøre, hvornår og hvordan et angreb måtte have fundet sted, og efterfølgende for de allierede at komme til enighed herom og træffe foranstaltninger. Divergerende og endda modstridende perspektiver inden for det transatlantiske samfund og Europa om karakteren og omfanget af de nærværende udfordringer ligner til en vis grad det "gamle og nye Europa", man diskuterede for ti år siden, og det giver netop Rusland en mulighed for at opsplitte Vesten.

På topmødet i Wales blev de allierede enige om et mål for forsvarsudgifter på 2 % af bruttonationalproduktet. Nogle af landene har allerede implementeret dette mål, men det er ligeså vigtigt at bruge pengene klogt som at fokusere målrettet på blotte tal, som det fremgår af rapporten. I vore dages Østersøregion kan det også være nødvendigt at se på "gamle" koncepter såsom totalforsvar og civilforsvar (en organisationsmodel, der primært fastholdes af Finland efter den kolde krigs afslutning) som en del af en bred tilgang til det nationale forsvar.

Forfatterne noterer sig, at den gode nyhed i hele den aktuelle sikkerhedssituation er, at nordisk samarbejde måske aldrig har været bedre, tættere eller dybere end nu. Samarbejdet mellem de nordiske lande samt den udvidede gruppe Nordic-Baltic 8 (NB8), er vokset hurtigt i flere og flere områder inden for rammerne af NORDEFCO, såvel som bi- og trilateralt i Østersøregionen. Et øget engagement fra de tre baltiske lande i f.eks. NORDEFCO ville yderligere styrke både den regionale indsats og NATO-dimensionen.

Det sidste tema, der her nævnes, omhandler NATO's to nordiske partnere, Sverige og Finland. Disse lande vil forblive partnere og vil således næppe blive medlemmer af alliancen inden for en overskuelig fremtid. Samarbejdet med de to alliancefrie lande – som tilsammen udgør en væsentlig og strategisk afgørende del af Østersøkysten – bør

udvikles fra dette standpunkt, og indsatsen bør fokusere på, hvordan resultatet af et militært og politisk samarbejde kan maksimeres under hensyntagen til omfanget af sikkerhedsdoktriner i regionen. Der findes en bred vifte af redskaber, som er taget i brug, hvoraf deltagelse i fælles øvelser blot er et af mange. Der opnås merværdi i kraft af et voksende antal aftaler, som de to partnere har indgået, og som er nævnt i rapporten: f.eks. den nye svensk-polske aftale om militærsamarbejde, "Host Nation Support"-aftaler med USA samt vidtgående planer om militært samarbejde, som lige nu forhandles med Danmark, og som derved udgør endnu et tæt sikkerhedssamarbejde med NATO.

Det argumenteres ligeledes i rapporten, at den aktuelle sikkerhedssituation vil være et godt argument for, at de to alliancefrie nationer bliver medlemmer af NATO. I den forbindelse skal det gøres klart for de to nordiske lande, at NATO-medlemskab ikke opnås fra den ene dag til den anden, men indebærer ret lange formelle og juridiske processer – også for Enhanced Opportunities Partners. Som det fremgår af rapporten, skal det understreges, at selvom dialogen om sikkerhed og stabilitet i Østersøen i sig selv er et vigtigt element for at bibringe alle en klar forståelse af de udfordringer, vi står overfor i dag og i fremtiden, kan dialogen ikke erstatte et formelt medlemskab af alliancen.

Baltic Sea Security · Conferenceprogram

09:30 - 09:50 Welcome (Kristian Sørby Kristensen, Centre for Military Studies)

09:50 - 10:00 Introducing the conference (Ann-Sofie Dahl, Centre for Military Studies)

10:00 - 11:45 Panel 1. **Security in the Baltic Sea region**

How has security in the Baltic Sea been affected by developments in the last year, how has the West handled the challenges so far, what are the views in the US and NATO – and what is Russia up to in the region?

Moderator: Ann-Sofie Dahl (Centre for Military Studies)

Speakers: Christopher Coker (London School of Economics)

Gudrun Persson (FOI, Stockholm)

Andras Simonyi (SAIS, Washington, DC)

James Mackey (NATO HQ)

12:45 - 14:30 Panel 2. **The Allies: How do we, and should we, meet the challenge?**

NATO's allies in the Nordic-Baltic region approach the current security challenges from different angles, depending on their national perspectives. What is going on in the Baltic Sea region, and how should we deal with it? Perspectives from Berlin, Warsaw, Tallinn, Oslo and Copenhagen.

Moderator: Kristian Sørby Kristensen (Centre for Military Studies)

Speakers: Claudia Major (Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin)

Justyna Gotkowska (Centre for Eastern Studies, Warsaw)

Andres Kasekamp (Estonian Foreign Policy Institute, Tallinn, University of Tartu)

Paal Sigurd Hilde (Norwegian Institute for Defence Studies, Oslo)

Mikkel Vedby Rasmussen (Ministry of Defence, Copenhagen)

15:00 - 16:30 Panel 3. **The partners: How can allies and partners work together to counter the challenges?**

Two of the countries in the Baltic Sea region are NATO partners, now part of the new Enhanced Partnership Program that was launched at the NATO Summit in Wales. How can Sweden and Finland contribute to enhancing security in the region, and how can the regional allies and partners work together to meet the challenges?

Moderator: Henrik Ø. Breitenbauch (Centre for Military Studies)

Speakers: Ann-Sofie Dahl (Centre for Military Studies)

Karoliina Honkanen (Finland's Delegation to NATO)

Jakob Henningsen (DANATO)

16:30-17:30 Conclusion and reception

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Centeret varetager forskning inden for sikkerheds- og forsvarspolitik og militær strategi. Denne forskning udgør fundamentet for den forskningsbaserede myndighedsbetjening centeret udfører for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for de politiske partier bag forsvarsforliget.

Formålet med rapporten er at informere og kvalificere debat og beslutningstagning vedrørende sikkerhed i Østersøen. I den forbindelse afholdt CMS i juni 2015 en konference om sikkerhed i Østersøen med deltagelse fra en række forskellige forskere og embedsmænd fra relevante lande og organisationer. Denne rapport viderefremidler deltagernes observationer, analyser og diskussion af den nuværende situation, såvel som af hvordan sikkerheds- og stabilitetsudfordringerne mødes af allierede og partnere i regionen.

Rapportens analyse er baseret på forskningsmetode og har undergået den kvalitetskontrol og peer-review-proces, som alle CMS' publikationer gennemgår. Rapportens konklusioner er alene et udtryk for forfatterens holdninger og kan ikke tages som et udtryk for hverken den danske regerings, forsvarrets eller nogen anden myndigheds synspunkter. Konferenceprogrammet findes på side 51. Konferencen var organiseret med støtte fra NATO Public Diplomacy Division. Læs mere om centeret og dets aktiviteter på

<http://cms.polsci.ku.dk/>.

