



Vesten og Rusland - optioner for samarbejde i en krisetid

Der er krise i forholdet mellem Vesten og Rusland da de er fundamentalt uenige om, hvordan sikkerhed skal tilvejebringes i Europa. Den vil fortsætte i lang tid. Krisen står herudover til at blive forværret af en kombination af faktorer som ny våbentechnologi, især knyttet til missiler, strategisk uforudsigelighed og politisk mistillid.

Denne sandsynlige forværring er alvorlig. Samtidig har krisen både en 'top' da fundamentale uenigheder om den europæiske sikkerhedsstruktur begrænser samarbejdet, og en 'bund', fordi ingen af parterne har en interesse i en egentlig væbnet konflikt.

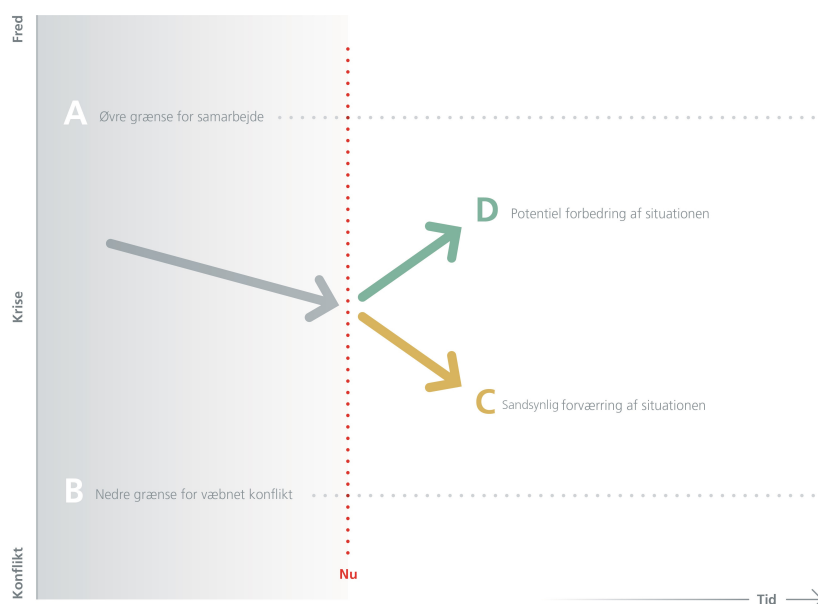
Siden 2014 har Vesten vægtet afskrækkelse højere end at afsøge muligheder for samarbejde i sin håndtering af Rusland. Det skyldes Ruslands revisionisme, der forøger behovet for militær afskrækkelse. Derfor er der ingen umiddelbare deeskalerende veje ud af det forværrede forhold mellem Vesten og Rusland, der bliver kendetegnet af mindre dialog og mere mistillid. En af konsekvenserne er, at årtier gamle våbenkontrolaftaler falder, fordi de nu vurderes at lægge uhensigtsmæssige bånd på parternes manøvrefrihed. Den amerikanske regering har erklæret, at USA

CMS Memo

August 2020. Henrik Ø. Breitenbauch, Kristian Søby Kristensen & Jonas Groesmeyer

Centrale pointer

- Ny militærteknologi, voksende strategisk uforudsigelighed og politisk mistillid vil – i fraværet af strategisk opmærksomhed og nye afspændende initiativer – forværre krisen mellem Vesten og Rusland i de kommende år.
- Selvom Vestens politik over for Rusland 'går på to ben' i form af afskrækkelse og dialog, så har denne ikke stoppet undermineringen af den europæiske sikkerhedsarkitektur, der består af blandt andet våbenkontrolaftaler.
- Der eksisterer dog et rum for samarbejde mellem Vesten og Rusland både inden for og uden for sikkerhedspolitikken, og der findes muligheder som Vesten kan forfølge alene eller sammen med Rusland.



Figuren illustrerer det rum, hvori relationen mellem Vesten og Rusland udspiller sig. Figurens y-akse afspejler et klassisk konfliktspektrum gående fra fred over krise til konflikt, mens udvikling over tid vises på x-aksen. Den viser, med den grå pil til venstre, hvordan situationen allerede er blevet forværret. Med de to farvede pile til højre illustreres, dels med den gule markeret med C, hvordan situationen sandsynligvis vil blive yderligere forværret, dels med den grønne markeret med D, hvordan den også potentielt kan blive forbedret som følge af nye tiltag.

vil trække sig fra Åben Himmel Traktaten. Det er særdeles usikkert om New START aftalen vil blive forlænget.

Vesten har ikke desto mindre stadig en interesse i at bremse den fortsatte underminering af rummet for samarbejde. Regimerne omkring våbenkontrol og de tilhørende normer er væsentlige byggestene i både at stabilisere og forbedre situationen på længere sigt. Derfor er der nu særlig grund for at interessere sig for tiltag, der kan bløde krisen op og sende relationen i en ny og positiv retning.

Vesten har takket være sin relative styrke også en funktion som forvalter af den eksisterende sikkerhedsorden. Det skaber en række muligheder for at modvirke forværringen af sikkerhedssituationen i Europa og samtidig lægge spor ud til en potentiel fremtid, hvor Rusland igen vil tilnærme sig resten af Europa. Det er i de vestlige landes strategiske egeninteresse kontinuerligt at afsøge mulighederne for sådan en 'fremtidshåndtering'.

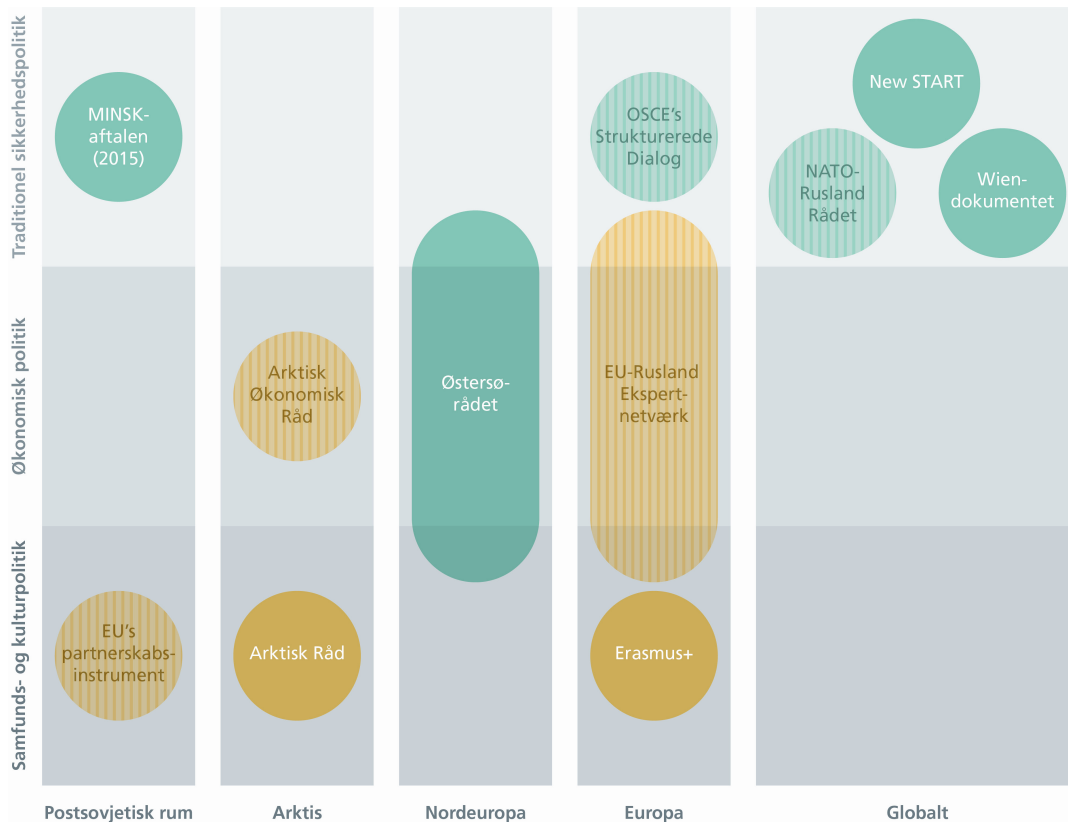
Ud over fortsat fokus på afskrækkelse, så kan Vesten tage initiativer til øget direkte politisk engagement med Rusland. Vestlige forsøg på ny strategisk dialog og politisk engagement med Rusland møder imidlertid store forhindringer i form af de erfaringer Rusland har draget af Helsinki-processen fra 1975. Den russiske lære af Helsinki-processen skaber russisk skepsis om gevinsterne ved samarbejde med Vesten, og frygt for at vestligt samarbejde kan destabilisere regimet i kraft af et styrket civilsamfund. Helsinki-aftalens centrale idé om frie civilsamfund og menneskerettigheder bliver derfor set som en trussel mod regimet og aktivt modarbejdet af den russiske stat.

Ikke desto mindre er Rusland i dag integreret i den globale økonomi i så høj en grad, at der er åbninger for samarbejde i den globale forbundenhed mellem Vesten og Rusland. Derfor findes der et politisk rum for samarbejde både inden og uden for sikkerhedspolitikken. Vestens langsigtede strategiske håndtering af Rusland bør derfor afsøge mulighederne for dialog og samarbejde inden for flere forskellige områder. For at der kan være et levedygtigt dialogspor parallelt med afskrækkelsen, så må Vestens

strategiske tilgang til Rusland være holistisk. Der er muligheder inden for fælles globale interesser – som eksempelvis på miljø- og klimaområdet og i forhold til global sikkerhedspolitik såsom anti-terror – samt økonomisk politik, samfundspolitik og kulturpolitik, som kan gøre styrket dialog i marginen af sikkerhedspolitikken mulig.

Selvom der ikke er nogen lavthængende frugter, så vil det over tid være en strategisk god investering at fortætte relationerne til Rusland, også inden for ikke-sikkerhedspolitiske områder. Beslutningstagere bør tænke på tværs af geografi, politikområder, formål og format for samarbejdet samt de aktortyper der kan indgå i et potentielt samarbejde. Herunder er der eksempelvis potentiale i et øget fælles fokus på våbenkontrolregimer og dialog herom, potentiale for fælles økonomiske investeringer i Arktis, og en langsigtet udvidelse af uddannelses tilbud til børn og unge i det postsovjetske område, inklusive Rusland.

Vestens mulighed for at afspænde situationen rækker ud over det politiske rum for potentielt samarbejde. 'Stiltiende forhandling' gennem ensidig (unilateral) tilbageholdenhed er en option, der med fordel kan udforskes på våbenkontrolområdet, hvor det er usandsynligt, der bliver forhandlet nye større aftaler på plads. Ensidedig tilbageholdenhed fordrer ikke dialog og er derfor et godt udgangspunkt for at skabe nye betingelser for bredere afspænding. Ved eksempelvis ensidigt at begrænse deployeringen af bestemte typer våben eller begrænse militære øvelser i for eksempel Nordatlanten kan Vesten skabe en åbning for, at Rusland kan svare igen med et tilsvarende tilbageholdende svar. En sådan logik fungerer uden den normale våbenkontrols forventninger om adgang og kontrol, og har dermed begrænsningerne i den russiske position for øje. Den form for uformelle tiltag er åbenlyst svagere end formelle aftaler, men det er et godt bud på et alternativt instrument i europæisk våbenkontrol i disse år. Vesten kan på den måde både fastholde sine principper (inklusive kritikken af Ruslands adfærd i det postsovjetske rum) og samtidig forsøge at begrænse nye våbentechnologiers negative konsekvenser.



Figuren viser det politiske rum for samarbejde mellem Rusland og Vesten. På y-aksen findes tre forskellige typer af politik, mens x-aksen består af en række ikke gensidigt udelukkende geografiske områder. Tilsammen beskriver de forskellige rum for internationalt samarbejde med Rusland. I figuren er der eksempler på eksisterende samarbejde. Mellemstatslige samarbejdsformer er markeret med grønt, og blandede formater markeret med gult. Formaliserede aftaler og traktater er markeret ved ikke at være transparente, og mere uformelle og mindre strukturerede former for samarbejde er markeret med striber og er mere transparente.

Mellemstatslig Hybrid



Platforme med mere afgrænset fokus og strengere kontrol, såsom aftaler og traktater.

Mindre strukturerede platforme, som samarbejdsprogrammer og investeringsbanker

Anbefalinger

Vestens tostrengede politik over for Rusland må udvikles med klarsyn et velvilje. Det indebærer blandt andet at overveje tiltag som indebærer ensidige begrænsninger inden for udvikling og deployering af nye våbentechnologier. Også her hjælper det at anskue europæisk sikkerhed helhedsorienteret, og arbejde for langsigtet stabilitet.

Små lande som Danmark kan nemmest udøve dagsordensættende lederskab inden for rammer, som i det mindste er tavst accepteret af de store lande. Det betyder, at der også i den nuværende situation kun er små muligheder for, at Danmark kan påvirke den internationale samtale om den europæiske sikkerhedsorden i bred forstand. Men Danmark har en plads ved bordet. Derfor er det stadig muligt, hvis de organisatoriske midler og den strategiske opmærksomhed rækker til det, at Danmark kan sætte konkrete tiltag på den internationale dagsorden.

Danske initiativer fungerer primært gennem Vestens tyngde og handlinger. Danske tiltag må derfor tage højde for samarbejdsudfordringer, der oprinder fra både Rusland og Vesten. Danmark er engageret i forskellige fora internt i Vesten med forskellige medlemmer og forskellige politikker, der kan anvendes på hver deres måde. På baggrund af det opstillede politiske rum for potentielt samarbejde i rapportens figur 3 vist ovenfor, opstiller rap-

porten anbefalinger på tre områder, hvor Danmark kan bidrage til afspænding i forholdet mellem Vesten og Rusland.

Våbenkontrol

- Det er usandsynligt, at der vil blive forhandlet nye våbenaftaler i den nærmeste fremtid. Danmark kan dog udnytte sin position i vestlige institutioner og fora til at have støtte til **våbenkontrol og nedrustning som et dansk talepunkt** i relevante officielle sammenhænge. Eftersom våbenkontrol er udsat for stigende kritik i Vesten selv, herunder den amerikanske regering, vil dette være både sensitivt og nyttigt.

- I forlængelse heraf kan Udenrigspolitisk Nævn opfordre Udenrigsministeriet til internt prioritere området højere end tilfældet har været de senere år, og efterspørge en prioritering heraf i den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi. Udenrigs- og Forsvarsministerierne selv kan signalere opmærksomhed over for emnet i ministertaler med videre.

- En dansk indsats for våbenkontrol med henblik på at dæmpe et våbenkapløb mellem USA og Rusland bør fokusere på den øgede interesse i den militære tilstedeværelse i Grønland. Her har Danmark en mere privilegeret adgang til diskussionen af amerikansk militær opbygning i forhold til andre steder i verden, da

det foregår på bl.a. dansk territorium, hvor man for eksempel kan arbejde for en så let og kontrolleret amerikansk tilstedeværelse som muligt i fremtiden.

Arktis

- I Arktis er der potentielt bredere muligheder for at øge engagementet mellem Rusland og Vesten på en anden måde, end tilfældet er i Europa. Både Vesten og Rusland har specifikke og sammenfaldende interesser i regionen. Ikke mindst for Rusland skyldes det store økonomiske interesser, hvorfor Rusland længe har vist interesse i økonomisk samarbejde. **Oprettelsen af en Arktisk investeringsbank der, kan understøtte cirkumpolare investeringer i Arktis** kan potentielt være med til at styrke og stabilisere de politiske relationer mellem Vesten og Rusland generelt og styrke den regionale integration mellem de arktiske kyststater. Et projekt om en sådan investeringsbank kan samtidig vise vestlig velvilje på trods af de økonomiske sanktioner.

- Global opvarmning udgør i stigende grad et erkendt fælles globalt problem, som dermed også har potentiale for at blive en politisk platform for praktisk og strategisk dialog.** Herunder er der eksempelvis potentiale i at styrke dialogen om klimadrevne tekniske og videnskabelige udfordringer og muligheder mellem de arktiske kyststater inklusive Rusland.

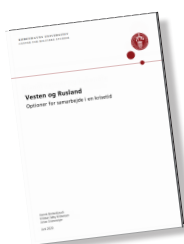
Østersøområdet

- Samarbejde omkring Østersøområdet er forsømt af både Vesten og Rusland til trods for den voksende fornemmelse af usikkerhed i regionen hos begge sider. Danmark kan udnytte den høje grad af institutionalisering, der blev oprettet omkring Østersøen i kølvandet af Den Kolde Krig, til at sætte ind på flere forskellige områder.

- Østersøen har behov for yderligere tillids- og sikkerhedsskabende initiativer,** der eksempelvis indebærer notifikationer om militære aktiviteter og troppebevægelser i området, da eksisterende bilaterale aftaler om hændelser og militære øvelser til søs er vaklende og informationsdelingsinitiativer er mere oplagt under nuværende omstændigheder end operationel våbenkontrol.

- I lighed med ideerne fra slutningen af den Kolde Krig kan Danmark forfølge indsatser på andre områder end de sikkerhedspolitiske. Her kan **erfaringen fra samarbejdet i Østersørådet eksempelvis bruges som ramme for uofficielle tillidsskabende netværk af universiteter, tænketanke og civilsamfundsorganisationer.**

Vesten og Rusland



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten **Vesten & Rusland – optioner for samarbejde i en krisetid**, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Rapporten findes i sin fulde længde på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om forholdet mellem Rusland og Vesten, kan du også læse CMS Rapporterne:

- Når Hydra angriber: Hybrid afskrækkelse i gråzonen mellem krig og fred (2019)
- Informationspåvirkning som demokratisk udfordring: Desinformation, Danmark og tre præmisser for det liberale demokrati (2019)
- Orden og afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim (2017)

Om CMS

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

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilstudiesCPH](https://twitter.com/MilstudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies