



Vesten og Rusland

Optioner for samarbejde i en krisetid

Henrik Breitenbauch
Kristian Søby Kristensen
Jonas Groesmeyer

August 2020

Kolofon**Denne rapport**

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Rapportens formål er at analysere, hvordan sikkerhedspolitisk dialog og engagement mellem Vesten og Rusland kan styrkes. Rapporten viser, at en række faktorer sandsynligvis vil forværre krisen mellem Rusland og Vesten, men at Vesten kan udnytte et bredere politisk rum til at søge stabiliserende samarbejde med Rusland. På den baggrund kommer rapporten med en række anbefalinger til, hvordan Danmark kan påvirke den internationale samtale om den europæiske sikkerhedsorden.

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

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

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

Forfattere:

Centerleder, ph.d. Henrik Breitenbauch

Vicecenterleder, ph.d. Kristian Søby Kristensen

Videnskabelig assistent, cand.scient.pol. Jonas Groesmeyer

Masthead**This report**

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

The purpose of this report is to analyse how dialogue and engagement between the West and Russia can be strengthened. The report shows how a range of factors potentially will exacerbate the crisis between the West and Russia, but that the West can utilise a broader political space for cooperation to pursue stability in cooperation with Russia. On that basis, the report presents a number of recommendations on how Denmark can influence international dialogue on the European security order.

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

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

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

Authors:

Director, Dr. Henrik Breitenbauch

Deputy Director, Dr. Kristian Søby Kristensen

Research Assistant, MSc. Jonas Groesmeyer

ISBN: 987-87-7393-856-0

Indholdsfortegnelse

Dansk resumé og anbefalinger	1
English abstract and recommendations.....	3
1. Indledning.....	5
1.1 Baggrund	5
1.2 Analysens motivation	6
1.3 Analysens metode og struktur.....	6
2. Vestens og Ruslands krise.....	8
2.1 Rammer og betingelser for relationens udvikling	8
2.2 "Trafikreglerne" i forbindelse med europæisk sikkerhed.....	9
2.3 Ruslands asymmetriske revisionisme	12
2.4 En forværret og fastlåst situation.....	13
2.5 Potentiale for yderligere forværring	14
2.6 Grænser for krisen	15
3. Veje væk fra krisen?.....	17
3.1 Helsinki som første runde i forhandlingen om en europæisk orden....	17
3.2 Et nyt Helsinki?.....	18
3.3 Ny proces, nye muligheder	19
3.4 Kortlægning af det politiske rum for øget samarbejde.....	20
3.5 Vestens handlemuligheder	24
3.6 Klarsynet velvilje	26
4. Konklusion: At lægge spor ud til fremtiden.....	27
4.1 Behovet for at tænke på tværs i en krisetid.....	27
4.2 Danske muligheder	28
Noter.....	31
Litteraturliste	42

Dansk resumé og anbefalinger

Den krisesituation, der har været gældende mellem Rusland og Vesten siden annektningen af Krim, er fastlåst. Krisen er kendtegnet ved meget lidt dialog og endnu mindre afspænding. Derfor svækkes tilliden til årtier gamle våbenkontrolaftaler, da aktører i både Rusland og Vesten vurderer, at de lægger uhensigtsmæssige bånd på parternes manøvrefrihed. Hvis dette fortsætter, vil en kombination af våbenteknologiske udviklinger og deres militærstrategiske konsekvenser, ikke mindst dalende politisk tillid, forværre krisen. Derfor er der nu særlig grund til at interessere sig for tiltag, der kan bløde krisen op og potentielt vende relationen i en ny og stabil retning.

Vesten har en række muligheder for at modvirke forværringen og samtidig lægge spor ud mod en mere stabil fremtid. De muligheder begrænses af Ruslands skepsis med hensyn til gevinsterne ved samarbejde med Vesten, samt den interne uenighed i Vesten om, hvordan Rusland skal håndteres.

Rapportens analyse viser, at der er et levedygtigt dialogspor parallelt med afskrækkelsen, hvis Vestens strategiske tilgang til Rusland er holistisk. Vestlige aktører bør derfor afsøge de politiske rum for samarbejde både inden for og uden for sikkerhedspolitikken. For at støtte den målsætning kortlægger rapporten forskellige politiske rum og viser, at der er mulighed for øget samarbejde. Det gælder både i forhold til fælles globale interesser – som eksempelvis på miljø- og klimaområdet og i forhold til global sikkerhedspolitik såsom anti-terror samt økonomisk politik, samfundspolitisk og kulturpolitik, som kan gøre styrket dialog i marginen af sikkerhedspolitikken mulig.

Med udgangspunkt i den brede kortlægning afsluttes rapporten med en række perspektiver på og anbefalinger om, hvordan Vesten kan forsøge at styrke sit forhold til Rusland og sænke spændingen i Europa, samt hvordan Danmark kan stimulere den internationale samtale om den europæiske sikkerhedskoden og behovet for samarbejde med Rusland.

Ensidig tilbageholdenhed

I øjeblikket er det ikke sandsynligt, at der vil ske store fremskridt eller nye gennembrud inden for det formelle system af våbenkontrolaftaler. Derfor er 'stiltiende forhandling' gennem ensidig tilbageholdenhed en option, Vesten med fordel kan udforske på våbenkontrolområdet.

- **Ved eksempelvis ensidigt at begrænse deployeringen af bestemte typer våben eller begrænse militære øvelser, fx i Nordatlanten,** kan Vesten skabe åbnninger for tilsvarende tilbageholdende og stabilisrende svar fra Rusland. Ensidig tilbageholdenhed forudsætter ikke formaliseret dialog.
- **Vesten kan herved opretholde sine principper** ved at fastholde kritikken af Ruslands adfærd i det postsovjetiske rum og samtidig udvise klarsynet velvilje i forsøget på at begrænse den negative effekt af den våbenteknologiske udvikling.

Våbenkontrol

- **Våbenkontrol og nedrustning som et dansk talepunkt** i relevante officielle sammenhænge er der et klart behov for, eftersom våbenkontrol er utsat for stigende kritik i Vesten selv, herunder den amerikanske regering.
- **I forlængelse heraf kan Udenrigspolitisk Nævn opfordre Udenrigsministeriet til internt at prioritere området** højere end tilfældet har været de senere år, og efterspørge en prioritering heraf i den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi. Udenrigs- og Forsvarsministerierne 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 kan fokusere på den øgede interesse i den militære tilstedeværelse i Grønland.

Arktis

I Arktis er der muligheder for at øge engagementet mellem Rusland og Vesten på en anden måde, end tilfældet er i Europa.

- **Oprettelsen af en investeringsbank, som kan understøtte cirkumpolare investeringer i Arktis.** Rusland har længe vist interesse i økonomisk samarbejde, og en investeringsbank, der koordineres med sanktionerne og understøtter cirkumpolare investeringer, 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 en politisk platform for praktisk og strategisk dialog.** Det signalerer en voksende mulighed for at styrke den samarbejdsorienterede forbindelse baseret på teknisk rådgivning mellem de arktiske kyststater inklusive Rusland.

Østersøområdet

Danmark kan udnytte den høje grad af institutionalisering, der findes omkring Østersøen, 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 informationsdelningsinitiativer og generelle sikkerhedspolitiske aftaler er mere oplagt under nuværende omstændigheder end operationel våbenkontrol.
- **Erfaringen fra samarbejdet i Østersørådet, kan bruges som ramme for uofficielle tillidsskabende netværk** af universiteter, tænkタンke og civilsamfundsorganisationer.

English abstract and recommendations

Ongoing since the annexation of Crimea, the crisis between Russia and the West is characterized by little dialogue and even less détente. In addition, decades' old arms control agreements weaken, as the agreements are now perceived - by some actors – to limit their freedom of manoeuvre. A combination of new weapons technologies and their negative military-strategic effects, especially dwindling political trust, threaten to deepen the crisis even further. It is therefore especially pertinent now to consider initiatives that can hinder the relationship deteriorating further and to lay the groundwork for potential future cooperation.

The report shows how the West does have such options, but also that the range of these options is limited by Russia's scepticism towards the possible gains related to cooperating with the West, as well as by disagreement internally in the West on how to manage Russia politically. Even so, a track for renewed dialogue exists that – provided the West's strategic approach to Russia is holistic – can be pursued in parallel with deterrence.

The report indicates how Western actors can explore political spaces with potential for cooperation – both inside and outside the realm of security policy. To support that endeavour, we propose a conceptual tool to map the spaces for potential new cooperation. This mapping indicates where there might be possibilities for new cooperation in relation to the common global interests, such as the environment, climate, and global security policy, as well as economic, societal, and cultural policy, all of which in different ways potentially can enable increased dialogue at the margins of traditional security policy.

From the mapping, we derive a number of concrete recommendations for how the West might pursue a policy to strengthen its relation to Russia and lay the groundwork for reducing tensions in Europe provided other structural conditions follow. At last, the report also examines ways for Denmark to contribute to a strengthened international dialogue concerning the European security architecture and the potential for cooperation with Russia.

Unilateral restraint

Formal arms control agreements are unlikely to prosper in the current climate. Instead, Western actors may pursue the idea of a more 'tacit negotiation' through unilateral restraint.

- **By unilaterally limiting the deployment of certain types of weapons or limit military exercises in e.g. the North Atlantic,** the West can create openings for reciprocal and stabilizing but tacit responses from Russia. Unilateral restraint does not require formalized dialogue.
- **In this way, the West can maintain its position of principle** by maintaining the critique of Russia's behaviour in the post-soviet area and at the same time attempt to limit the negative effects of new weapons technologies.

Arms control

Even though arms control, especially concerning nuclear weapons, is one of the most sensitive subjects in European security, even smaller actors can still contribute to keeping it high on the international political agenda.

- **Governments ought to consider making arms control and disarmament a recurrent talking point in relevant official contexts.** This is especially called for since instinctive support for arms control is increasingly eroding inside the West, including U.S. governmental circles.
- **In Denmark, the Foreign Affairs Committee can encourage the Ministry of Foreign Affairs to prioritise the subject more** than has been the case recently and request a prioritization of this work in the Foreign and Security Policy Strategy. The Ministries of Foreign Affairs and Defence can signal attention to the subject in ministerial speeches.

The Arctic

As long as the Arctic retains at least some of its status as a theatre apart from the rest of Europe, there will also be different and in some ways larger possibilities to engage Russia and the West here than what is the case in Europe south of the Arctic.

- **An investment bank to support circumpolar investments in the Arctic.** Russia has long shown interest in economic cooperation, and an investment bank, coordinated with the sanctions against Russia and supporting circumpolar investments, can potentially strengthen and stabilize political relations in and outside the Arctic as well as strengthen the regional integration between the Arctic coastal states. This project can also signal Western good intentions despite of the sanctions.
- **Global warming increasingly constitutes a political platform for practical and strategic dialogue.** This signals an increasing possibility to strengthen cooperative relations based on for example technical counselling between the Arctic coastal states, including Russia.

The Baltic Sea

The high degree of institutionalisation around the Baltic Sea can be employed to explore and pursue new or renewed areas of mutual interest.

- **The Baltic Sea is in need of additional military confidence building measures.** This could entail further notifications on military activities and troop movements in the area since existing bilateral agreements on incidents and military exercises at sea are weakening. Initiatives on information sharing rather than operational arms control may be more realistic under current circumstances.
- **The experience from the cooperation in The Council of The Baltic Sea States can be used as a framework for unofficial confidence building networks** between universities, think tanks, and civil society organisations.

1

Indledning

Europa er i en krisetid, og europæisk sikkerhed destabiliseres i disse år. Våben-teknologiske udviklinger og oprustning forandrer militærstrategiske kalkuler, reducerer politisk tillid og undergraver årtier gamle ordensskabende institutioner.¹ Relationen mellem Rusland og Vesten vil derfor alt andet lige blive forværret på grund af den negative cyklus, drevet netop af nye missilteknologier og politisk mistillid mellem Vesten og Rusland såvel som afstandtagen til internationale våbenkontrolaftaler og andre stabiliserende institutioner.

Usikkerheden i Europa kræver øget opmærksomhed over for krisetidens betingelser. Selvom relationen mellem Rusland og Vesten forværres, kan der alligevel identificeres en række politisk-strategiske muligheder for at imødegå de destabiliseringe tendenser. Denne rapport analyserer derfor udviklingstendenserne i den sikkerhedspolitiske relation mellem Rusland og Vesten og identificerer potentielle dialogindsatser og samarbejder, der kan bidrage til en mere stabil og positiv udvikling på længere sigt.

1.1

Baggrund

Europæisk sikkerhedspolitik kan ikke forstås som "Europas" sikkerhedspolitik, fordi den i høj grad påvirkes af både USA og Rusland. Netop for at markere USA's (og Canadas) bidrag til europæisk sikkerhed anvender NATO udtrykket 'det euro-atlantiske område'. Europæisk sikkerhedspolitik handler dermed om relationen mellem Rusland og det mere omfattende Vesten.² Forholdet mellem Rusland og Vesten udgøres for begge parter af politikker, der er flerstrenge og nogle gange flertydige, men som i vidt omfang alligevel har en samlet logik. Sikkerhedspolitik, handelspolitik, diplomati og internationalt samarbejde er alle forskellige dimensioner af statecraft (bogstaveligt talt statskundskab).

Ved at se sikkerhedspolitikken i et bredt perspektiv åbnes der op for en analyse, som kan bidrage til, at de vestlige lande kan stabilisere relationen til Rusland, og som lægger spor ud til en mere positiv fremtidig relation. Rapportens tilgang tænker altså hele den politiske relation til Rusland i alle dens dimensioner som noget, der kan have sikkerhedspolitiske effekter. Det brede udgangspunkt sigter mod at identificere muligheder for at skabe dybere relationer til Rusland, som på kort sigt kan medvirke til at undgå farlige misfortstætelser, og som på lang sigt kan medvirke til at udvikle de gensidige interesser og tilliden.

En anden forudsætning for analysen er forandrede relationer mellem de vestlige lande. USA udviser under Trump-administrationen kun aktivt lederskab i forhold til den europæiske orden, i det omfang at der fortsat er inert i det bureaukratiske maskineri på niveauerne under det Hvide Hus. Det stiller nye krav til resten af NATO-medlemmerne, både de store og de små lande, men giver også nye muligheder for dagsordensætning og lederskab. På trods af reformer i EU er det grundløst at forestille sig et europæisk alternativ til NATO. I stedet er de enkelte lande, især Storbritannien, Frankrig og Tyskland kommet i søgelyset som arnesteder for strategisk lederskab – indtil videre uden held. Derfor er der i Vesten i dag ingen klar ledetråd for den langsigtede strategiske håndtering af Rusland – særligt ikke med hensyn til, hvorvidt og hvordan dialog skal forfølges, og hvilket formålet det tjener.

Uanset udfordringerne i den vestlige del af den europæiske sikkerhedsorden er det vigtigt at fastholde, at det er Ruslands manglende vilje til at være

et almindeligt europæisk land, omfattet af de samme ”trafikregler” for international politik som alle andre, der er årsagen til krisen, og at krisen fortsætter. Det er en krise, som dybest set handler om principper, der ligger en europæisk småstat som Danmark nær, nemlig spørgsmålet om grænsernes ukrænkelighed og staters ret til frit at vælge deres udenrigspolitik og allianceforhold.

1.2

Analysens motivation

Vestens håndtering af Rusland har siden Harmel-rapporten fra 1967 været baseret på to spor: et militært spor baseret på afskrækkelser og et politisk spor baseret på afspænding.³ Siden annektningen af Krim har NATO’s politiske spor haft overskriften ’no business as usual’, og situationen er fastlåst – i kraft af både den russiske politik og vestlig uenighed.⁴ Officielt er NATO fortsat åben for dialog⁵, men i praksis har fokus været på militær opbygning og afskrækkelser i øst. Distancen mellem Ruslands og Vestens visioner for samarbejde samt uenighederne internt i Vesten har betydet meget lidt dialog og endnu mindre afspænding. Vestens statsmandskunst halter på det ene ben.

Rapporten forsøger at hjælpe det ben, der halter, ved at afdække betingelserne for, hvordan dialog og engagement kan styrkes i et bredere sikkerhedspolitisk perspektiv. Analysens fokus er derfor på Vestens politik i en bredere forstand end NATO’s politik over for Rusland⁶. Det er nødvendigt for at identificere muligheder for samarbejde, der udnytter det fulde kontinuum af Vestens relationer til Rusland.

Vesten og Ruslands uenigheder og deres fælles historie sætter imidlertid grænser for, hvor meget situationen kan forbedres. Dialog kræver derfor, at Vesten tænker i helheder og har øje for både den russiske position og sine egne værdier. Der er få oplagte instrumenter til at vende udviklingen. Men netop derfor er det vigtigt at afsøge mulighederne for engagement på flere politiske niveauer, fordi de alle kan få en strategisk betydning for stabiliseringen af situationen. Det er endvidere vigtigt, fordi, som analysen nedenfor viser, eksisterer en række faktorer, som sandsynligvis vil forværre krisen yderligere. Det er et væsentligt argument for igen at fokusere på de mekanismer, som er med til at opretholde stabilitet og orden i Europa.

Vesten har som forvalter af den eksisterende orden et særligt ansvar for den europæiske sikkerhedsorden (ligesom Rusland som udfordrer af den har et særligt ansvar for dens krise).⁷ En del af det ansvar kan løftes ved at identificere initiativer til samarbejde med Rusland, som Vesten kan forfølge uden at opgive sine idealer. Vestens håndtering af Rusland må derfor fortsat søge at drage nytte af begge traditionelle spor, den åbne hånd og den knyttede næve, samtidig med at Vesten udviser en særligt klarsynet velvilje over for Rusland – for det er det, det kræver for at styrke samarbejdet med en magt, som anser sig selv for Vestens modstander.

1.3

Analysens metode og struktur

I forbindelse med udarbejdelsen af rapporten er der anvendt samfundsviden-skabelige metoder. Herunder bygger rapporten på et længerevarende desk-study, som tager afsæt i analyser af forholdet mellem Vesten og Rusland fra CMS-rapporten ”Orden og afskrækkelser” fra 2017. Rapporten er færdiggjort primo 2020 og har gennemgået fagfællebedømmelse både internt og ekssternt.

Rapporten er ud over denne indledning struktureret med tre kapitler. Det første kapitel analyserer forholdet mellem Vesten og Rusland og de betingelser, som gør, at forholdet vil blive forværret yderligere i de kommende år. Andet kapitel diskuterer betingelser og muligheder for Vesten for at indgå i forandringsskabende dialog og samarbejde med Rusland. I forlængelse heraf kortlægges mulighederne for dialog i en generel analyse, der kan anvendes til at sammensætte forskellige strategiske indsatser for håndteringen af Rusland.

Denne analyse eksemplificeres med tre forskellige samarbejdsinitiativer. I det sidste kapitel opsummerer rapporten implikationerne af krisen for forholdet mellem Vesten og Rusland og diskuterer en række anbefalinger, der kan afhjælpe krisen, herunder hvilke muligheder og betingelser der gælder særligt for Danmark.

2

Vestens og Ruslands krise

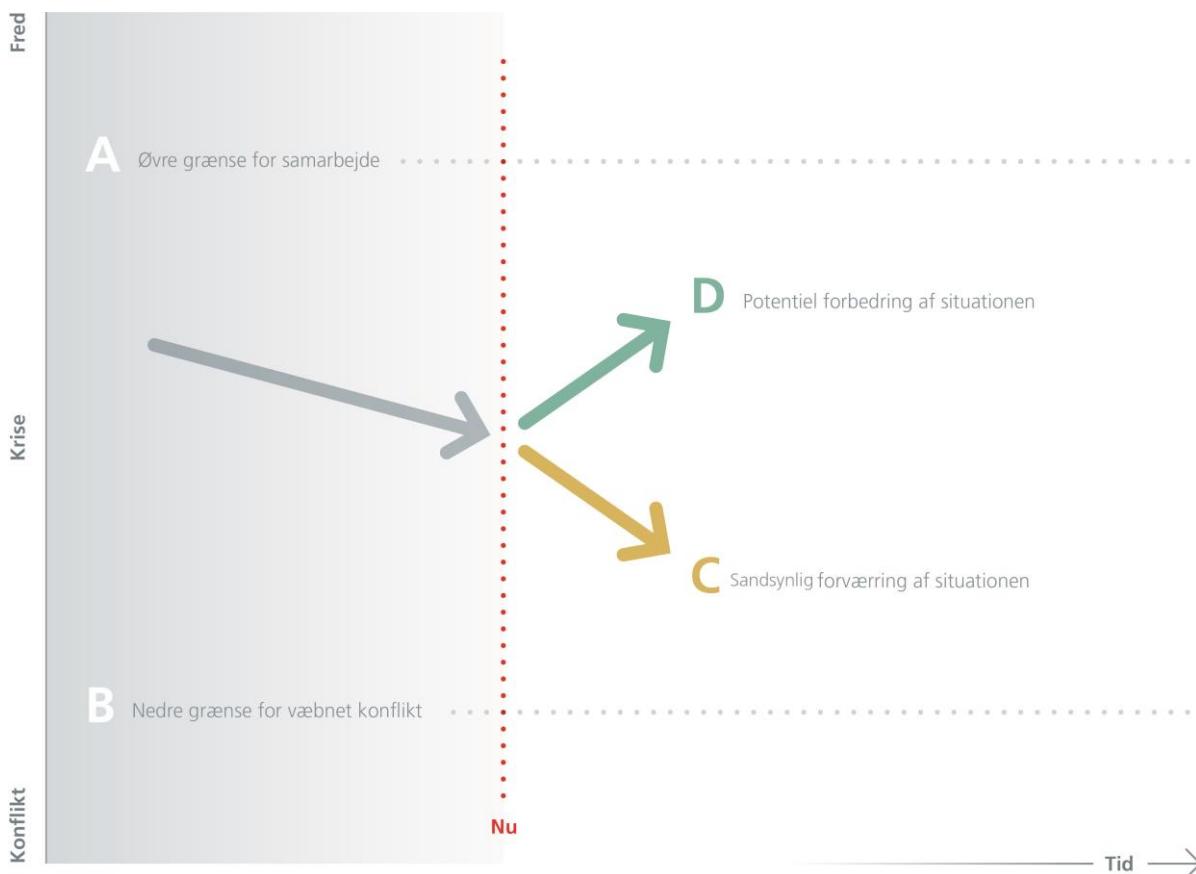
Dette kapitel analyserer krisen mellem Vesten og Rusland og afdækker krisens betingelser og dynamikker. Kapitlet viser, at krisetilstanden er fastlåst, fordi krisen på den ene side er skabt af principielle modsætninger, mens den på den anden side sandsynligvis ikke vil udvikle sig til en egentlig militær konflikt. Analysen peger videre på, at 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. Det efterfølgende kapitel analyserer derefter mulighederne for sådanne politiske initiativer.

2.1

Rammer og betingelser for relationens udvikling

Rapportens analytiske argument er struktureret i figur 1. Den illustrerer det logiske rum, som Vesten-Rusland-relationen udspiller sig i – og beskriver den sandsynlige forværring samt en mulig stabiliserende udviklingstendens.

Figur 1: Vesten-Rusland-relationens rum og udvikling



Figurens y-akse afspejler et klassisk konflikspektrum gående fra fred over krise til konflikt, mens udvikling over tid vises på x-aksen. Figuren beskriver herunder fire analytiske karakteristika ved den sikkerhedspolitiske relation mellem Rusland og Vesten.

Det første er, at de russiske og vestlige principper (eller visioner for den europæiske sikkerhedsorden) ikke er forenelige. Der findes ikke noget logisk kompromis mellem Ruslands interesse i en stærk stat, der definerer sin egen sikkerhed i kraft af svage naboer under en russisk interessesfære på den ene side, og Vestens liberale værdier om friheden til at undgå i alliance på den anden.⁸ Lande kan ikke både befinde sig i en russisk interessesfære og have selvbestemmelsesret. Dermed er der grænser for, hvor tæt de to parter kan nærme sig hinanden. På figuren er den grænse markeret med den stipede linje (A). Samtidig har begge parter en klar interesse i at undgå en væbnet konflikt, hvorfor krisesituationen på den måde er fastlåst mellem den øvre grænse for samarbejde (A) og en nedre for væbnet konflikt (B).

I stedet tager den russiske udfordring form af en begrænset, asymmetrisk revisionisme i en multidimensionel konflikt med Vesten.⁹ Revisionismen er begrænset og asymmetrisk i sine virkemidler, da den anerkender den russiske konventionelle militære underlegenhed i forhold til Vesten. Revisionismen og dens virkemidler forsøger derfor at afskrække Vesten fra indblanding i russiske anliggender, men samtidig at undgå en direkte konflikt med Vesten. De asymmetriske virkemidler omfatter derfor undergravende aktivitet uden for det militære domæne, som Rusland ofte kan benægte ansvaret for. Det tager form af økonomiske virkemidler, efterretnings- og informationsvirke-midler samt andre politisk-strategiske virkemidler, fx attentater og misinformationskampagner. Krisen har samtidig sat skub i udviklingen af blandt andet nye missilteknologier. Kombinationen af våbenteknologiske udviklinger, en idé om øget strategisk nytteværdi af militær fleksibilitet og, i sammenhæng hermed, gensidig reduceret tillid på det politiske niveau vil tilsammen lægge yderligere pres på forholdet, som derfor alt andet lige vil blive forværret. Den udvikling beskrives af den gule nedafgående pil (C) i figuren.

De rammesættende faktorer (A, B og C) beskrives i dette kapitel, mens mulighederne for at forbedre situationen (på figuren markeret med en grøn opadgående pil, D) udforskes i det efterfølgende kapitel.

2.2

"Trafikreglerne" i forbindelse med europæisk sikkerhed

Nogle kriser er mere stabile end andre: En høj grad af stabilitet og forudsigelighed er at foretrække, når det kommer til kriser om international sikkerhed. Rapportens analyse trækker på det strategiske begreb 'krisestabilitet'. Begrebet peger på betydningen af de faktorer, som er med til at gøre internationale kriser stabile. Begrebet introduceres og udfoldes i den følgende tekstboks.¹⁰

Tekstboks 1: Krisestabilitet – ideerne bag trafikreglerne i europæisk sikkerhedspolitik

Krisestabilitet:

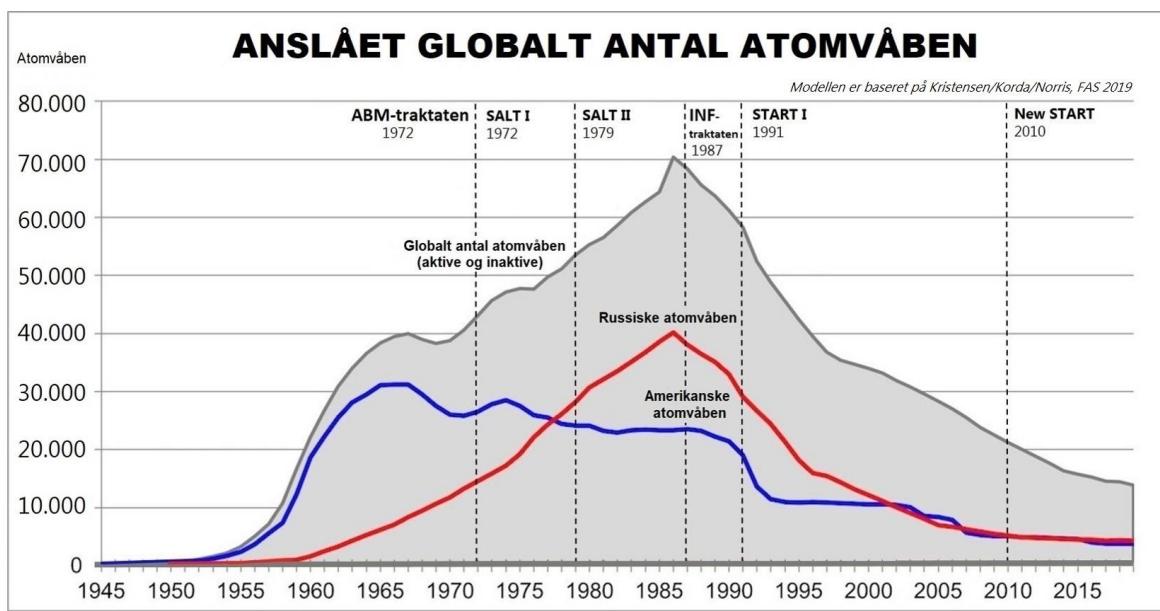
En situation, hvor parterne i en krise ikke har incitament til at gennemføre et forebyggende angreb eller eskalere konflikten, siges at være 'krisestabil'. Fordi selvforstærkende frygt for et overraskelsesangreb kan lede til konflikt, er det nødvendigt, at begge parter føler sig sikre. Målet med krisestabilitet er derfor ikke at eliminere risikoen for escalations, men at skabe en ligevægt mellem to stridende parter. Ligevægten søges genetableret i tilfælde af ikke-intenderet escalations. Gensidig transparens og udveksling af information er virkemidler, som ud fra krisestabilitetens logik er vigtige for at styrke den *tillid, som igen gør det muligt at genetablere en stabil situation og at undgå, at situationen bliver ustabil.*

Ideerne om krisestabilitet og våbenkontrol blev udbredt under Den Kolde Krig. En væsentlig del af de eksisterende normer, regler og institutioner, som sikkerheden i Europa forvaltes efter, kommer herfra. Ideen om krisestabilitet har haft betydelig indvirkning på den sikkerhedspolitiske relation mellem Vesten og Sovjetunionen (og sidenhen Rusland). Det har udmøntet sig i våbenkontrolregimer og kriekommunikationslinjer mellem beslutningstagere såvel som øget transparens i form af informationsudveksling om baser, troppesammensætninger og øvelsesaktivitet. Den afvæbnende effekt af regimerne er illustreret i figur 2, hvor antallet af atomvåben på globalt plan er opgjort på y-aksen. Den grå graf viser det globale antal, og den amerikanske og russiske andel heraf er opgjort med henholdsvis en blå og en rød graf. Udviklingen over tid vises på x-aksen.

Tiltagene kan groft opdeles i **strukturel våbenkontrol**, der regulerer anvendelsen og besiddelsen af strategiske våben, **operationel våbenkontrol**, der etablerer fælles spillerregler og dermed transparens og forudsigelighed om konventionelle militære styrker og til sidst **mere generelle sikkerhedspolitiske aftaler**, som fokuserer på kommunikation og informationsudveksling og bidrager til langsigtet stabilisering gennem juridiske og politiske bestemmelser.

Fælles for tiltagene er, at de bygger på en idé om at styrke tilliden til den anden parts efterlevelse af aftalerne. Uden tillid kan konfliktparter ikke begrænse usikkerhed, og manglende transparens forstærker kun trusselsperceptionen. Kludetæppet af aftaler, som USA og Sovjetunionen gennemførte under Den Kolde Krig i de perioder, hvor der var politisk vilje hertil, har altså i våbenkontrollens logik en tillidsskabende funktion.

Figur 2: udviklingen i Ruslands og USA's atomvåbenslagre fra 1945-2019



Tekstboks 2: Våbenkontrolaftalernes afskygninger

De strukturelle våbenkontrolaftaler er ofte forhandlet som udbygninger af eller stedfortrædere for hinanden. Derfor er de fleste af aftalerne krydset over, hvilket indikerer, at de enten er udløbet eller er ophørt med at fungere på grund af udtrædelse. Fordi aftalerne ofte er forhandlet som udbygninger til hinanden, har strukturel våbenkontrol længe haft en akkumulerende effekt på antallet og typerne af atomvåben og deres fremføringsmidler. SALT-aftalerne reducerede blandt andet mængden af ballistiske missiler gennem ét samlet loft på 2.250. INF-traktaten forbød bestemte typer af våben (kort- og mellemlangdistance ballistiske missiler med atomare sprænghoveder samt jordbaserede krydsermissiler) og START-aftalen udbyggede eksempelvis mere detaljerede verifikationsmekanismer (heriblandt procedurer for åben himmel-satellitovervågning af våbenlagre og en stående komite for afklaring af uenigheder). New-START-traktaten fra 2010 har yderligere begrænset antallet af deployede interkontinentale ballistiske missiler og ballistiske missiler fra ubåde til 700, som tilsammen ikke må bære mere end 1.550 atomare sprænghoveder.

Operationel våbenkontrol har et bredere fokus end de strukturelle våbenkontrolaftaler. Her er fokus på at etablere transparens og forudsigelighed inden for flere militære domæner. Det ses eksempelvis ved Aftalen om incidenter på det åbne hav, der etablerer fælles retningslinjer for at undgå sammenstød mellem skibe og provokerende øvelser, eller Amerikansk-sovjetisk aftale til undgåelse af farlige militære aktiviteter, som skaber fælles retningslinjer netop for militære øvelser. Aftalerne øger tilgængeligheden og udvekslingen af information mellem parterne og gør den politiske forståelse af, at tillid og transparens er for det fælles bedste, til en praksis på operationelt og taktisk niveau.

Mere generelle sikkerhedspolitiske aftaler som eksempelvis Wien-dokumentet og Åben Himmel-traktaten fungerer som bredere geopolitiske ”trafikregler”, der rækker ud over et snævert fokus på militære kapaciteter og tropper. Aftalerne indeholder derfor juridiske udtryk for små staters ret til selvbestemmelse og aftaler om våbenkontrol og tilvejebringer fælles udtryk og forståelser for, hvad sikkerhed er. Tilsammen udstikker disse formelle regler retningslinjer for europæisk sikkerhedspolitik og sætter derfor en fællesramme for legitime handlinger mellem stater i Europa.

Tabel 1: eksempler på våbenkontrolaftaler

Eksempler på strukturel våbenkontrol	Eksempler på operationel våbenkontrol	Eksempler på generelle sikkerhedspolitiske aftaler
ABM-traktaten (1972)	Aftalen om incidenter på det åbne hav (1972)	Den røde linje mellem Moskva og Washington (1963)
SALT-aftalerne (1972-1979)	Konventionen om forbud mod visse konventionelle våben (1983)	Helsingfors-erklæringen (1975)
INF-traktaten (1987)	Aftalen om underretninger af ICBM- og SLBM-affyringer (1988)	Stockholm-aftalen (1986)
START I (1991)	Amerikansk-sovjetisk aftale til undgåelse af farlige militære aktiviteter (1989)	Wien-dokumentet (1990)
New START (2010)	Traktaten om konventionelle væbnede styrker i Europa (1990)	Åben Himmel-traktaten (1992)

Det risikable ved den nuværende situation er, at den forværres af en negativ, selvforstærkende cyklus i et samspil mellem nye militære teknologier og reduceret opbakning til internationale institutioner, normer og regimer på alle tre niveauer af våbenkontrol.

I takt med at Rusland og Vesten i stigende grad ser hinanden som konkurrenter, reduceres den værdi, der tillægges forudsigtlig adfærd.¹¹ Der er derfor mindre politisk vilje til at bevare arven fra Den Kolde Krig og tiden efter i form af opbakning til våbenkontrolregimer inklusive tillidsskabende mekanismer og principper om gensidig åbenhed. Denne proces er selvforstærkende, fordi tiltag, som ikke er drevet af tillidsskabende intentioner fra begge sider, yderligere kan undergrave opbakningen til normen om gensidigt forpligtende våbenkontrolregimer. Flere og flere trafikregler skrottes altså.

2.3

Ruslands asymmetriske revisionisme

I et historisk perspektiv har den moderne russiske stats syn på og relation til resten af Europa svinget som et pendul – fra ønske om integration til afstandtagende konfrontation.¹² Over de sidste 25 år har Ruslands politik gentaget dette sving fra en samarbejdsorienteret udenrigspolitik til konfrontation. Efter murens fald var Europa et pejlemærke for vækst og udvikling. Det ledte til udvidet samarbejde mellem Vesten og Rusland ud fra formodningen om, at både økonomisk og sikkerhedspolitisk samarbejde ville understøtte Ruslands "normalisering" som et liberalt demokrati. Forventningen om et normaliseret Rusland afspejler sig eksempelvis i den sikkerhedspolitiske redegørelse fra Bruun-udvalget i 2003, "De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarsopolitik": "Rusland besidder betydelige militære kapaciteter, men synes at se nøgen til landets fremtid i en modernisering og integration i vestlige samarbejdsstrukturer i et nært samarbejde med Europa".¹³

Den forventning stod i modsætning til en langsom russisk tilbagevenden til en konfliktfyldt opfattelse af Vesten. Præsident Vladimir Putins tale på den årlige sikkerhedskonference i München i 2007 markerer et signifikant offentligt skridt i den retning.¹⁴ I talen understregede præsident Putin en russisk utilfredshed med den globale amerikanske magtposition. Såkaldt amerikansk "hypermagt" havde ifølge Putin muliggjort Vestens forbigåelse af international lov og muliggjort vestlige institutioners ekspansion ind i det postsovjetiske rum. I russisk optik udgør NATO's og EU's udvidelse til det postsovjetiske rum en udfordring af Ruslands stormagtsstatus, indflydelse og sikkerhed.¹⁵ Alvoren skal ses i lyset af Primakov-doktrinen¹⁶, der gør kontrol over Ruslands naboers udenrigs- og sikkerhedspolitiske tilhørsforhold centralt for statens sikkerhed og prestige.¹⁷ Primakov-doktrinenes strategiske målsætning er at undergrave amerikansk 'hegemoni' og genetablere en mere multipolær verdensorden, hvor Rusland igen er en uundværlig stormagt ved det internationale forhandlingsbord og genetablerer kontrol over det nærområde, der bliver anset som et geografisk bolværk omkring Ruslands grænser.¹⁸ Den russiske position defineret i Primakov-doktrinen skaber den fundamentale og principielle uenighed mellem Rusland og Vesten, der siden moderniseringen og reformeringen af Ruslands væbnede styrker i 2008 i stigende grad udmønter sig i aktiv opposition mod Vesten.¹⁹ Uenigheden bliver yderligere styrket af den stærke russiske opfattelse af at være et "suverænt demokrati", der værner om statens legitimitet samt beskytter russiske og kristne værdier mod et moralsk korrumperet Vesten.²⁰

Rusland erkender den generelle magtforskelse mellem de to sider og udfordrer derfor ikke direkte status quo. Ruslands udenrigspolitiske mål forfølges i stedet med asymmetriske virkemidler i Europa (en undtagelse er det postsovjetiske rum – minus Baltikum – hvor Rusland har vist sig villig til at anvende militær magt for at holde både Georgien og Ukraine ude af Vestens institutioner), der skal holde Vestens magt i ave og underminere uafhængigt politisk

virke i Ruslands nærområde.²¹ Den russiske elite ser sig selv i en langvarig konflikt med Vesten, hvor den enes gevinst er den andens tab, uanset om Vesten efter egen overbevisning befinder sig i en fredelig relation med Rusland.²²

På grund af magtforskellen mellem de to sider er de asymmetriske virkemidler som cyberangreb, påvirkningskampagner, aggressiv nuklear signaling og strategisk uforudsigelighed kombineret med konventionelle militære styrker nødvendige, for at Rusland kan bevare sin forhandlingsposition. Kombinationen af militære og ikke-militære midler er kernen i det overordnede russiske afskrækkelseskoncept, "strategisk afskrækelse", som udstikker Ruslands strategi for at afskrække Vesten.²³

Den russiske afskrækkelsesstrategi skærper trussel- og risikoopfattelsen i særligt Nord- og Østeuropa og skaber et reaktionsmønster i Vesten, der leder til mere militær afskrækelse.²⁴ Det svækker også troen i Vesten på, at Rusland er interesseret i dialog og forhandling, og svækker dermed mulighederne for, at Rusland kan bevæge sig ud af den besværlige situation. Som den amerikanske forsker og ruslandekspert Matthew Rojansky påpeger, har mange af det russiske regimes greb for at forbedre sin forhandlingsposition negative konsekvenser for stabiliteten i Europa.²⁵

2.4

En forværret og fastlåst situation

Vestens modsvar har været en militær reorientering af NATO mod øst samt politisk og økonomisk inddæmning af Rusland. Som følge heraf har sikkerhedspolitisk samarbejde mellem Vesten og Rusland i en længere årrække været neddroslet. Det viser sig eksempelvis i NATO-Rusland Rådet (NATO Russia Council) (NRC). NRC blev etableret i 2002 som forum for sikkerhedspolitisk dialog mellem NATO og Rusland, men siden april 2014 har NATO ført en politik om 'no business as usual' og suspenderet det meste samarbejde i NRC.²⁶ Derfor er der siden 2016 kun gennemført ekstraordinære, sjældne møder.²⁷

Våbenkontroleksperten Jeffrey Lewis påpeger, at afviklingen af samarbejde også gør den samlede våbenkontrolarkitektur, der blev vedtaget under og efter Den Kolde Krig, svagere.²⁸ Det seneste tilfælde er USA's udtrædelse af INF-traktaten, der fra 1987 forbød opstillingen af landbaserede mellemdistanceraketter.²⁹ Ingen andre traktater regulerer disse våbentyper. Ophævelsen af INF-traktaten betyder derfor, at en hel klasse af ballistiske missiler og krydsermissiler nu udgør en ny ukendt kilde til usikkerhed i Europa.³⁰ Interaktionerne mellem Vesten og Rusland bliver derfor kendetegnet ved mindre grad af koordination og højere grad af ensidig afskrækelse og militær signaling.³¹

Det mest markante skifte her er internt i Vesten. USA stod under Den Kolde Krig fadder til mange af ideerne bag international våbenkontrol. Men Trump-regeringen er i stigende grad ophørt med at støtte denne del af den europæiske sikkerhedsarkitektur.³² Selv Åben Himmel-traktaten bliver anset som en trussel mod amerikansk sikkerhed af Trump-administrationen, som mener, at Rusland anvender de flyrekognosceringsmissioner, traktaten tillader, til at overvåge amerikansk militær infrastruktur.³³

På trods af den generelle forværring fastholder både Rusland og Vesten initiativer med henblik på at genopbygge det sikkerhedspolitiske samarbejde.³⁴ Men selvom den sikkerhedspolitiske dialog i nogen grad fortsætter, så vil de grundlæggende uenigheder om dialogens målsætninger, russisk uforudsigtig adfærd og Vestens nedprioritering af dialog vedblive med at hæmme substantielle og stabiliserende fremskridt.

Vesten har en interesse i en mere stabil sikkerhedsorden i Europa, der uomgængeligt må inkludere Rusland. Men hvordan kan man inkludere et Rusland, som i øjeblikket ikke ønsker at tilnærme sig Europa?

Vesten kan ikke acceptere Ruslands krav om en interessesfære uden at gå på kompromis med basale principper om staternes ret til selvbestemmelse. Omvendt kan en konfliktsøgende linje over for Rusland, som fokuserer på

kortsigtede gevinster i en nulsumslogik vise sig risikabel, idet den spændte relation ser ud til at blive yderligere forværrer

2.5

Potentiale for yderligere forværring

Fremadrettet skærper våbenteknologiske udviklinger og stormagtsrivalisering på bekymrende vis krisen mellem Vesten og Rusland.

Det svindende antal traktater og aftaler samt mindre informationsdeling mellem parterne skaber et mindre reguleret sikkerhedsrum i Europa. Ikke-annoncerede militære øvelser og deployering af våbenplatforme med nye militærstrategiske effekter i Europa skaber en ny situation med større uforudsigejlighed i forhold til de fælles spilleregler.³⁵

Særligt tre udviklinger inden for politisk-militære forhold bidrager til yderligere ustabilitet i Europa:

1. Våbenteknologiske udviklinger destabiliserer Europa. Nye missilsystemer, ofte med forøget hastighed, skaber for det første usikkerhed om, hvordan modparten vil anvende systemerne, og hvad deres operative mål er.³⁶ Det gælder fx 'dual-use missilsystemer', som kan fremføre både konventionelle og nukleare sprænghoveder. Dermed bliver det umuligt at gennemskue, om et angreb er konventionelt eller atomart, før det er for sent. Hertil kommer, at den våbenteknologiske udvikling øger værdien af hastighed.³⁷ Et missils hastighed har altid en taktisk betydning, fordi den sætter rammerne for reaktionstiden på slagmarken. Men den kan også have en strategisk betydning. Øget hastighed skaber et kortere tidsrum for politisk krisehåndtering og forøger derfor den teoretisk forventede nytte ved et overraskelsesangreb. Usikkerheden forværres endvidere af spredningen af våbenteknologier uden for Europa. Udviklingen gør sig særligt gældende i Asien.³⁸ Rusland og Vesten skal derfor både tage hensyn til flere forskellige aktører samt nye teknologier i deres forsvarspolitik. Det gør bindende, bilaterale våbenkontrolaftaler mindre værdifulde for både Vesten (især USA) og Rusland, da det giver andre aktører (Kina) større frihed.³⁹ Et fremtrædende eksempel på dette er udviklingen af det landbaserede russiske krydsermissil SSC-8, som er årsagen til den amerikanske udtrædelse af INF-traktaten, da rækkevidden af missilet overgår traktatens bestemmelse på maksimalt 499 km.⁴⁰ Konsekvenserne af dette bliver gennemgået under næste punkt. Tredje og sidste punkt beskriver, hvordan usikkerheden også har politiske konsekvenser.

2. Øget usikkerhed øger den militærstrategiske nytte af fleksibilitet for både Rusland og Vesten (særligt USA), ofte med ustabilitet til følge i Europa. På strategisk niveau muliggør fleksibilitet 'strategisk tvetydighed' (strategic ambiguity), som er en særlig politik, der med vilje ikke forpligter sig til én bestemt udenrigspolitisk handlen.⁴¹ Det skaber uvished med hensyn til aktørens vilje, kapabiliteter og målsætninger, hvilket fører til usikkerhed for og potentiel afskrækkelse af aktørens modstandere. På taktisk niveau giver det sig udtryk i en stigende anvendelse af tiltag, der befinner sig under tærsklen for krig, men over tærsklen for diplomati, og som er nemme at benægte ansvar for. Det er eksempelvis cyberangreb og attentater – ofte udført af private aktører som hackergrupper uden formel tilknytning til staten.⁴² Gevinsten fra den øgede strategiske og taktiske fleksibilitet kommer dog med en risiko. Som forskeren Lukasz Kubiak påpeger, vidner begge parters efterspørgsel på fleksibilitet om en tro på, at kriser kan eskaleres og deeskaleres efter ønske og kan kontrolleres uden misforståelser – også selvom de begge afviger fra de fælles spilleregler.⁴³ Ønsket om fleksibilitet forringer også rammerne for

tillidsfuld kommunikation yderligere, da tvetydighed indebærer uklar signalering, og forøger risikoen for misforståelser.

- 3. Usikkerheden forbundet med den våben teknologiske udvikling har konsekvenser på politisk niveau, hvor det skaber mistillid til modpartens intentioner.** Mistilliden reducerer det mulige rum for det politiske samarbejde, lader det blive domineret af en kortsigtet noget-for-noget-logik og forværrer dermed mulighederne for mere forpligtende og tillidsskabende relationer.⁴⁴ Den politiske mistillid begrænser altså formerne for samarbejde, som Rusland og Vesten vil indgå i, og dermed hvor meget situationen kan forbedres. Rundbordssamtaler med både russiske og amerikanske embedsmænd og eksperter afholdt af Center for Strategic and International Studies i 2017 og 2018 bekræfter eksempelvis, at begge sider ser substantielle fremskridt på våbenkontrolområdet som "næsten umuligt" alene på grund af mistilliden mellem Moskva og Washington.⁴⁵

De tre kilder til usikkerhed forstærker hinanden. Mindre dialog, mindre våbenkontrol og færre tillidsbyggende mekanismer gør, at stabiliteten i Europa i dag i højere grad bygger på ren afskrækkelse. Parallelt med dette underminer Vestens og Ruslands strategiske og politiske adfærd yderligere krisestabiliteten og reducerer begge parters politiske vilje til at genetablere et stabiliserende sikkerhedspolitisk engagement.⁴⁶

2.6

Grænser for krisen

På trods af at krisen mellem Rusland og Vesten nok vil blive forværet yderligere, er det usandsynligt, at krisen vil udvikle sig til en væbnet konflikt. Både Vestens og Ruslands beslutningstagere er fortsat opmærksomme på, at en væbnet konflikt vil være svær at begrænse og have potentiel katastrofale konsekvenser.⁴⁷ Endelig har mange aktører, blandt andet NATO's generalsekretær, fokus på indsatser, der skal modvirke misforståelser og utilsigtede hændelser.⁴⁸

Det har eksempelvis været tydeligt i Syrien, hvor amerikanske og russiske tropper har befundet sig på hver deres side i konflikten. Her har Rusland og USA etableret kommunikationslinjer, som har afværget escalations, såsom ved sammenstødet nær provinsen Deir al-Zour i februar 2018. Washington kommunikerede med Moskva, før, under og efter at amerikanske luftangreb dræbte 300 lejesoldater fra det russiske private sikkerhedsfirma Wagner.⁴⁹ For så vidt at begge parter fortsat har fokus på 'deconfliction' og deeskalerede initiativer og mekanismer, vil selv ulykker og teknologifejl ikke nødvendigvis føre til utilsigted escalations.⁵⁰ På trods af dette vokser risikoen for ikke-intendert escalations, i takt med at krisestabiliteten i Europa svækkes.

Vesten har som den militært og økonomisk stærkeste part et særligt ansvar for og en særlig interesse i den europæiske sikkerhedsorden, hvori også Rusland findes. Derfor er det i Vestens interesse at tænke sin relation til Rusland langsigtet og strategisk.⁵¹ Selvom Rusland bevidst udnytter tvetydighederne og direkte modarbejder og undergraver vestlig enighed, så er det i Vestens interesse at bevare og udvikle rammerne for en europæisk orden, som kan inkludere et fredeligt og samarbejdende Rusland. Det gælder fra konkrete valg som at bevare NATO-Rusland Rådet til generelle principper om altid at have øje for Rusland, når der tænkes sikkerhedspolitik på kontinentet.

Omkostningerne ved at opgive en ordensbærende rolle vil være store, fordi der dermed vil følge et indflydelsestab i Europas geopolitiske randområder.⁵² Vestens Europa vil blive mindre. På længere sigt vil det også besværliggøre en potentiel russisk tilbagevenden til Europa. Selvom Rusland i den nærmeste fremtid sandsynligvis vil fortsætte med at avisere Europa, er Vestens ansvar for den europæiske sikkerhedsorden også vigtig for ikke at blokere for

potentiel genkomst af en samarbejdsorienteret russisk udenrigspolitik. Vesten har en væsentlig interesse i at forvalte relationen til Rusland stabilt og ansvarligt og som led heri at afsøge mulighederne for, hvordan den kan forbedres i fremtiden gennem spor, der lægges ud i nutiden. At arbejde strategisk i forhold til Rusland handler altså ikke kun om militær balancering. Det handler også om strategisk ‘future management’ og om gennem en bredspektret sikkerhedspolitik at finde veje væk fra krisen.

3

Veje væk fra krisen?

Hvad kan Vesten – og herunder Danmark – gøre for at modarbejde forværringen af krisen med Rusland? Set i lyset af Vestens historiske tostrengede Ruslandstrategi er der god grund til at undersøge mulighederne for at styrke og fremtsidsforberede den anden del af håndteringen, nemlig den åbne hånd.

Kapitlets første afsnit tager derfor udgangspunkt i, at ethvert fremtidigt forsøg på øget engagement mellem Rusland og Vesten på godt og ondt er betinget af Helsinki-processen (1972-1975). Men modsat under Den Kolde Krig er Vesten og Ruslands forhold i dag kendtegnet ved robuste handels- og udvekslingsrelationer. Det skaber nye åbnninger for dialog og samarbejde. Kapitlets andet afsnit kortlægger derfor de forskellige politiske rum for potentielt samarbejde – på både kort og lang sigt. På baggrund af kortlægningen fremhæves tre eksempler på, hvordan kortlægningen kan anvendes fremadrettet: 1) et fornyet fokus på våbenkontrol, 2) økonomisk samarbejde om udviklingen af Arktis og 3) nye uddannelses- og kulturpolitiske initiativer. Rapporten viser hermed, hvordan vestlige beslutningstagere kan identificere forskellige handlemuligheder for at styrke dialogen med Rusland uden at bryde deres egne principper.

3.1

Helsinki som første runde i forhandlingen om en europæisk orden

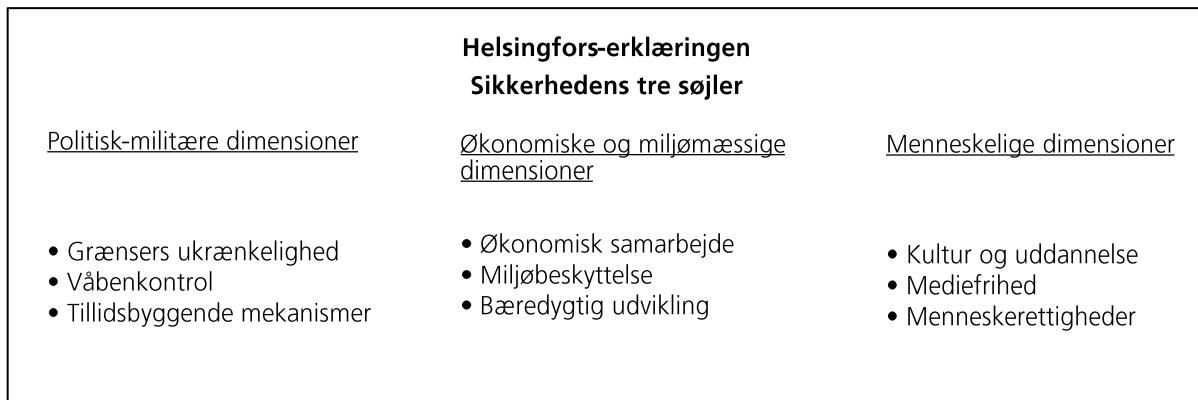
Forhandlingsforløbet fra 1972-1975, kendt som Helsinki-processen, ledte til en mere eksplisit reguleret europæisk sikkerhedsstruktur baseret på dialog og samarbejde. I kraft af blandt andet forankringen i OSCE og Wien-dokumentet trækker Helsinki-processen linjer frem til nutidens betingelser for samarbejde og dialog i Europa.⁵³

Helsinki-processen bestod af en række af forhandlinger mellem de vestlige magter og Sovjetunionen om tilvejebringelsen af sikkerhed i Europa, der mundede ud i en endelig aftale i Helsinki 1975.⁵⁴ Aftalen var et politisk kompromis mellem Sovjetunionens og Vestens interesser og principper.⁵⁵ Kompromiset byggede på et ‘bredt sikkerhedsbegreb’, der eksplisit koblede hård sikkerhed til menneskerettigheder, og blev til kernen i den dialogbaseerde europæiske sikkerhedsorden i form af CSCE og senere OSCE.⁵⁶

Det banebrydende kompromis blev slået fast i form af CSCE’s tre søjler for sikkerhed. Den første søje (i dag kendt som den politisk-militære dimension af sikkerhed) fastslog grænsernes ukrænkelighed og ikke-indblanding i staters interne anliggender, hvilket Sovjetunionens elite anså som en nødvendig hjørnesten for europæisk sikkerhed, fordi det bekræftede sovjetisk suverænitet over de territoriale vindinger fra Anden Verdenskrig i Østeuropa og dermed sikrede et geografisk bolværk mod NATO.⁵⁷ Den anden søje omfattede økonomiske og miljømæssige emner, mens den tredje søje (i dag kendt som den menneskelige dimension af sikkerhed) blandt andet gjorde menneskerettigheder til en nødvendig del af sikkerheden i Europa.⁵⁸ Takket være den fortsatte funktion og den historiske erfaring med kompromiset fungerer Helsinki-processen som en uomgængelig referenceramme for den sikkerhedspolitiske dialog i Europa i dag.

Figur 3: Det brede sikkerhedsbegreb i Helsingfors-erklæringen⁵⁹

Figuren beskriver indholdet af OSCE's tre søjler



3.2

Et nyt Helsinki?

Arven fra Helsinki-processens sluterklæring (Helsingfors-erklæringen) lever videre på to måder i dag. For det første eksisterer institutionerne og deres regimer og normer fortsat – om end de er udfordrede. For det andet er 'Helsinki' et uomgængeligt referencepunkt for beslutningstagere på begge sider. Udfordringen af Helsinki-processens normer og regimer er endda en væsentlig del af den strategiske dagsorden for Rusland, mens Vesten er splittet om værdien af hele komplekset af aftaler og normer. Det betyder på den ene side, at alle parter er bevidste om, at enhver bredere sikkerhedspolitisk dialog i Europa også altid vil være en form for genforhandling af Helsingfors-erklæringen.

Situationen i dag kan derfor ses som begyndelsen på anden runde af en forhandling om et nyt kompromis for den europæiske sikkerhedsstruktur. Det har implikationer for mulighederne omkring dialog og engagement i dag.⁶⁰

Det er særligt synligt i spørgsmålet om, hvad der udgør legitim indblanding, som siden Helsinki-processen har været et centralt spørgsmål i Vesten-Rusland-relationen. For Rusland blev menneskerettighedsdagsordenen til en uventet fælde. Vestens beslutningstagere forventede næppe, at koblingen mellem hård sikkerhed og menneskerettigheder ville understøtte Sovjetunionens fald, men ikke desto mindre bidrog netop dette til, at Østblokken krakelerede blot ti år efter aftalen.⁶¹ Russiske politiske ledere har siden da anset menneskerettigheder og den menneskelige dimension af sikkerhed som et fupnummer, der promoverer vestlig indflydelse og kontrol. Civilsamfundsorganisationer, der advokerer for god regeringsførelse og menneskerettigheder, bliver derfor i dag set som Vestens agenter.

Ifølge den tidligere amerikanske OSCE-diplomat Philip Remler har Rusland derfor længe forfulgt en taktik i OSCE, der modarbejder arbejdet inden for den menneskelige dimension af sikkerhed.⁶² OSCE's kontor for demokratiske institutioner og menneskerettigheder (ODIHR) er eksempelvis et mål for præsident Putins politiske angreb. Det tager både form af offentlige anklager såsom præsidentens beskyldning af ODIHR for at være "et vulgært instrument designet til at promovere udenrigspolitiske interesser for en stat eller gruppe af stater"⁶³ samt mere hemmelige forsøg på at underminere demokratiinitiativer i Centralasien.⁶⁴ Indenrigspolitisk har den russiske stat ligeledes taget initiativer til at begrænse civilsamfundets politiske indflydelse. Disse antager forskellige former, fra smædekampagner og retsforfølgelse af eksternt finansierede civilsamfudsorganisationer til brug af sikkerhedsstyrker mod demokrati-demonstranter.⁶⁵ Den russiske frygt for Vestens indflydelse på sit civilsamfund afspejles også i den russiske lov om "ikke kommercielle organisationer" fra

2012 – også kendt som ”den udenlandske agentlov” – der stempler udenlandske finansierede civilsamfundsaktører og interesseorganisationer som statsundergravende.⁶⁶

Den russiske lære fra Helsinki gør forsøg på at kickstarte en ny Helsinki-proces besværlig, da det vil blive anset som en trojansk hest, Vesten endnu engang vil forsøge at vælte det russiske styre med.

Det betyder, at fx kultur og menneskerettigheder ikke nødvendigvis er et mere frugtbart samarbejdsområde end traditionel sikkerhedspolitik.⁶⁷ Der er så at sige ingen lavthængende frugter i dialogen mellem de to parter – der er ingen gode steder at starte en dialog.

På den anden side kan Vesten kan heller ikke slippe Helsinki-processen som referenceramme for den europæiske sikkerhedsstruktur, fordi den sammenfatter det vestlige fællesskabs værdier og udenrigspolitik.⁶⁸ Menneskerettigheder og staters ret til frit at indgå i alliance er kernen i det vestlige værdifællesskab.

Samlet skaber erfaringerne fra Helsinki-processen forhindringer. Fortiden sætter begrænsninger for fremtiden, da den russiske elite nærer en væsentlig skepsis over for gevinsterne ved et samarbejde, der i Vesten ses som grundlæggende både for afslutningen på Den Kolde Krig og for Europas sikkerhedsstruktur. Diskussionen af, hvad der udgør legitim indblanding, bliver altså igen væsentlig for, hvordan den nuværende krisesituation udvikler sig.

3.3

Ny proces, nye muligheder

Omvendt er situationen i dag forskellig fra situationen under Den Kolde Krig. Forskellen på de politiske regimer i Sovjetunionen og nutidens Rusland har konsekvenser for, hvordan Rusland politisk og økonomisk er koblet til sin omverden.⁶⁹ Det moderne Rusland har langt dybere relationer med sin omverden.⁷⁰ Disse forbindelser er også åbninger for dialog og samarbejde.

Rusland er i dag en integreret del af den globale økonomi, og det skaber koblinger til Vesten. Russiske politikere har længe lagt vægt på behovet for at styrke gensidigt fordelagtige handelsforbindelser inden for innovation, handel og industriproduktion.⁷¹ Behovet er potentielt også drevet af en russisk offentlighed, der i voksende grad definerer stormagtsstatus ved hjælp af socioøkonomiske termer.⁷² På trods af gensidige sanktioner mellem Rusland og EU/USA (handlen mellem Rusland og EU faldt med 44 % mellem 2012 og 2016)⁷³ samt voksende kinesisk økonomisk indflydelse i Rusland⁷⁴ er EU fortsat den største handelspartner for Rusland, og USA er den fjerdestørste.⁷⁵ Robustheden af de økonomiske forbindelser udgør en substancial trækraft for fremadrettet dialog.

Rusland og Vesten finder også fælles fodslag med hensyn til en række globale problemstillinger. Det russiske lederskab har eksempelvis de seneste år vist en forøget interesse i klimadagsordenen, hvilket også har været drevet af offentlige demonstrationer.⁷⁶ Præsident Putin har indenrigspolitisk skubbet dagsordenen ved at italesætte klimaforandringer som en trussel mod russisk velfærd, der kan efterlade landet ”uden noget som helst”.⁷⁷ Eksempelvis besluttede Rusland ved FN’s klimatopmøde i New York september 2019 at ratificere Parisaftalen fra 2015.⁷⁸

Integrationen i det globale marked, russiske borgers frihed til at rejse og fælles anerkendte globale problemstillinger viser, at selvom russisk politik er i opposition til Vesten, så er rækkevidden af den samlede russiske interaktion med Vesten større, end tilfældet var for Sovjetunionen under Den Kolde Krig. Fælles for interaktionerne er, at de ligger uden for traditionel sikkerhedspolitik og samtidig indeholder fælles interesser i samarbejde. Det skaber et politisk rum, der kan udnyttes til fornyet dialog for at styrke tilliden.

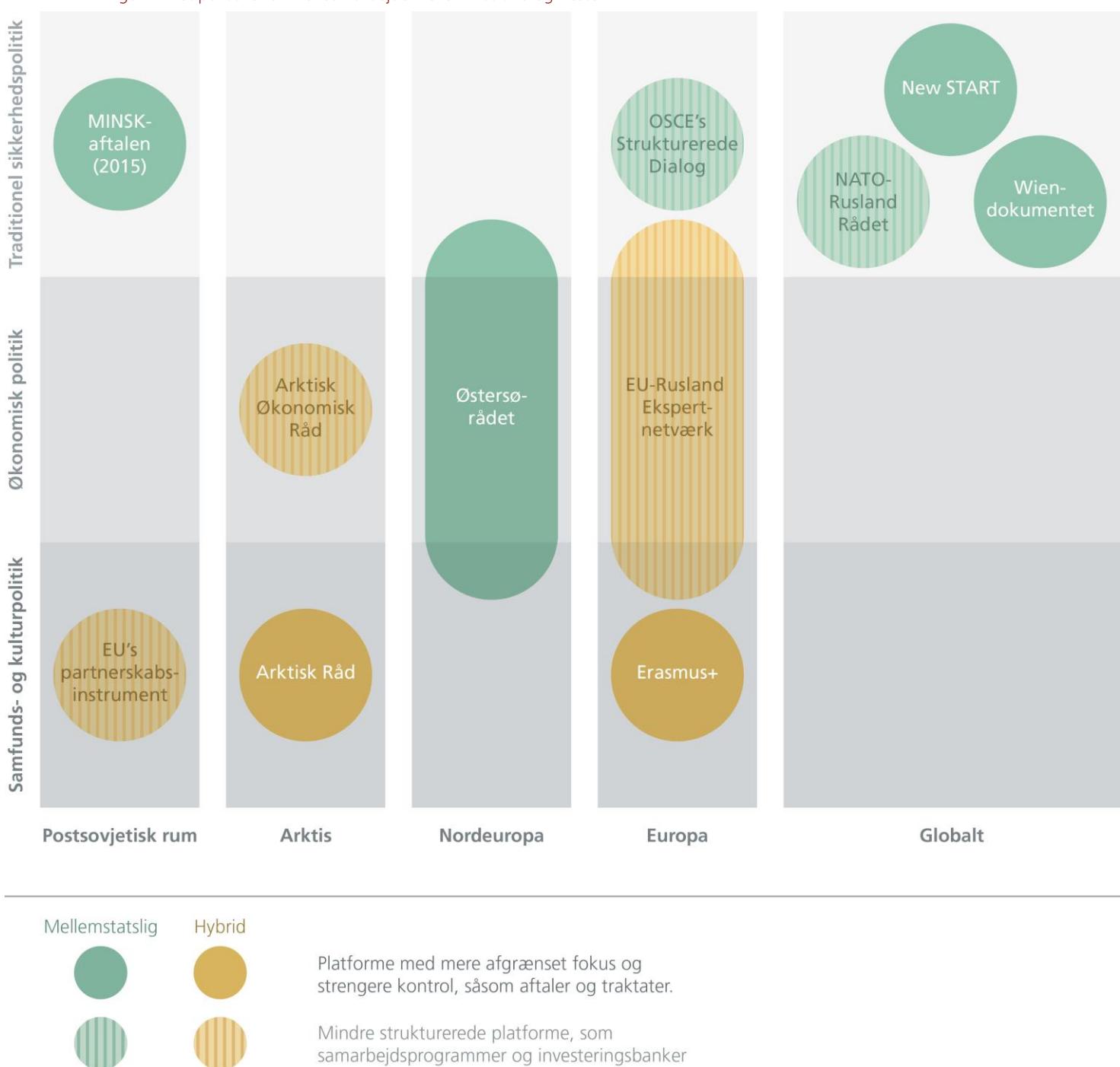
3.4**Kortlægning af det politiske rum for øget samarbejde**

Det følgende afsnit kortlægger det politiske rum for samarbejde for at illustrere situationens muligheder og begrænsninger. Kortlægningen identificerer forskellige potentielle initiativer og platforme for samarbejde med Rusland og kan anvendes til at udvikle politik, understøtte strategisk prioritering og udvælge særlige indsatser for dialog og engagement.

Kortlægningen er foretaget på baggrund af en gennemgang af litteraturen inden for krisestabilisering og internationalt samarbejde samt vestlige og russiske tænkertankes og regeringers nyere analyser af europæisk stabilitet og sikkerhed.

Kortlægningen er foretaget i forhold til fire vektorer for samarbejde med Rusland: geografiske scener, politikområder, aktørtyper og typen af ramme for samarbejde.

Figur 4: Det politiske rum for samarbejde mellem Rusland og Vesten



Figur 4 illustrerer det politiske rum for samarbejde mellem Rusland og Vesten. På y-aksen findes tre forskellige typer af politik (sikkerhedspolitik, økonomisk politik og samfunds- og kulturpolitik), mens x-aksen består af en række ikke gensidigt udelukkende politisk definerede geografiske områder. Tilsammen beskriver de forskellige rum for internationalt samarbejde med Rusland. I figuren er der eksempler på eksisterende samarbejde. Her skelnes mellem mellemstatslige samarbejdsformer markeret med grønt, og blandede formater markeret med gult. Endelig skelnes der mellem formaliserede aftaler og traktater, som er markeret ved ikke at være transparente, og mere uformelle og mindre strukturerede former for samarbejde, som er markeret stribet og er mere transparente.

De forskellige geografiske rum giver forskellige muligheder, fordi nogle rum er mere sensitive end andre.⁷⁹ Jo nærmere dialogen kommer det postsovjetiske rum, jo mere står der på spil for både Rusland og Vesten, da begge parter mistænker hinanden for at have omvæltende intentioner over for modparten. Jo mere global dialogen bliver, jo længere væk kommer dialogen fra de felter, inden for hvilke Vestens og Ruslands fundamentale uenigheder udspiller sig.

De forskellige politikområder giver forskellige muligheder, blandt andet fordi sikkerhedspolitik, økonomisk politik og samfunds- og kulturpolitik også udgør et kontinuum med forskellig følsomhed for parterne. Politikområdernes grænser er flydende, selvom de analytisk er adskilt fra hinanden i kortlægningen. Som politikområderne viser, kan den strategiske indsats for dialog godt bevæge sig uden om sikkerhedspolitikken. Dialog i flere forskellige politiske spor kan understøtte en afdækning af Vestens og Ruslands interesser inden for de forskellige politikområder.

De forskellige aktørtyper dækker over, om indsatsen er båret af statslige aktører, civilsamfundsaktører eller en blanding, og modsvarer igen forskellige mønstre af følsomhed. Civilsamfundsaktører, regeringsinstitutioner eller en blanding af disse kan drive forskellige former for dialog og samarbejdsinitiativer. Aktørtyper bringer forskellige kompetencer til dialogen og repræsenterer forskellige interesser. Det har konsekvenser for dialogens inklusion og målsætninger. Traditionelt er forventningen, at civilsamfundsudveksling udgør den laveste tærskel for interaktioner og dialog, hvilket dog fjerner mere officielle diskussioner fra dagsordenen. Kortlægningen skaber dermed et fokus på, hvordan forskellige aktørtyper kan understøtte forskellige former for politisk dialog.

Endelig beskriver kategorien ‘ramme for samarbejdet’ dialogens formål og format.⁸⁰ Dialog kan føres inden for et mere eller mindre struktureret format, med mere eller mindre afgrænset fokus og med mere eller mindre forpligtelse og kontrol. Kortlægningen kan dermed bidrage til overvejelser over samarbejdsrammernes konsekvenser. Er dialog om bindende og forpligtende målsætninger ønskværdigt, eller er der behov for mere uforpligtende og kontinuerlig dialog? Uforpligtende dialog er ikke nødvendigvis bare ”spil for galleriet”, da gentaget dialog og interaktion kan understøtte en fælles forståelse af hinandens interesser og handlinger.⁸¹ Dialog med øget kontrol øger tærsklen for at indgå i dialog, men har potentielt også mere forpligtende udfald. Variablen bringer dermed også overvejelser til kortlægningen af, hvorvidt dialog i sig selv eller en form for politisk eller juridisk bindende aftale er målet med dialogen.

De fire vektorer giver ikke svarene på, hvordan dialogen med Rusland kan styrkes. Men kortlægningen kan hjælpe med at skabe indsigt i forskellige dialogindsatsers forventede rammer og potentialer. Kortlægningen understøtter dermed en mere systematisk og strategisk indsats for dialog med Rusland.

Kortlægningen kan anvendes til at identificere og diskutere potentielle dialoginitiativer. Det følgende udgør tre eksempler på potentielle dialoginitiativer på hver sit område:

- 1. Våbenkontrol:** "New START" står tilbage som den eneste aftale om strategisk våbenkontrol efter de sidste års afvikling af våbenkontrolregimer.⁸² Aftalen udløber den 5. februar 2021, og der hersker stor usikkerhed om dens forlængelse.⁸³

En substantiel udfordring for dialog på området er, at Vestens og Russlands målsætninger er forskellige. Rusland ser våbenaftaler som endemålet for dialog med Vesten, da det vil begrænse det våbenkapløb, hvori Rusland er udfordret på den teknologiske front, og samtidig værne Rusland mod NATO-alliancens militære overlegenhed.⁸⁴ Der er ligeledes interne forskelle i Vesten, hvor kræfter i Trump-regeringen ser fordele ved øget strategisk fleksibilitet. Hvor Rusland ser våbenaftaler som endemålet for sikkerhedspolitisk dialog, ser Vesten derimod tillidsbyggende mekanismer og risikoreduktion som endemålet.⁸⁵ NATO's politik om 'no business as usual' afviser derfor nye våbenaftaler med Rusland, indtil Ukraines suverænitet genoprettes. Det skyldes også, at det er russisk uforudsigelighed, hybride operationer og militære mobiliseringsevne – og dermed ikke russiske missiler – der for tiden⁸⁶ skaber størst usikkerhed i Vesten.⁸⁷

Våbenteknologiske udfordringer skaber også udfordringer for dialogen. Samtidig med at eksisterende konventionelle våben bliver mindre reguleret, fremkommer der nye våben og teknologier, der ikke er omfattet af gamle aftaler.⁸⁸ Der eksisterer derfor et behov for at udvide eksisterende aftaler eller forhandle nye aftaler på plads. Her peger eksperter på, at det er nemmere at bevare ældre regimer end at skabe nye.⁸⁹ Dermed tages det for givet, at dialog om våbenkontrol skal munde ud i en bindende aftale. Men mere uforpligtende dialog om våbenkontrol med henblik på at afdække begge parters interesser og synspunkter kan i sig selv have positive effekter.⁹⁰

Dialog om våbenkontrol i uforpligtende formater mellem civile eksperter og regeringsekspertes finder til en vis grad sted i dag, hvor sikkerheds-politiske tænkタンke holder workshops og rundbordsmøder med eksperter fra både Rusland og Vesten.⁹¹ Sådant semiofficielt 'track 2-diplomati' er et velkendt virkemiddel, som kan bruges til at sondere terræn og opbygge tillidsskabende netværk.

- 2. Økonomisk samarbejde i Arktis:** Arktis er en geografisk scene, hvor Vesten og Ruslands dialog – om end med begyndende tegn på øget rivalisering⁹² – endnu ikke har fulgt samme tendens som inden for andre områder.⁹³ Spændingsniveauet i Arktis har dog været stigende over de sidste par år.

EU's og USA's sanktioner mod Rusland forhindrer samtidig økonomisk og forskningsmæssigt samarbejde, både privat og mellemstatsligt.⁹⁴ I kraft af sanktionerne overlapper økonomisk politik i vestligt perspektiv med sikkerhedspolitiske dagsordnér i Arktis. Handelspolitik er et konkurrenceinstrument, og det besværliggør engagement med Rusland i Arktis.⁹⁵ Dialogen om økonomisk samarbejde mellem private aktører er altså begrænset til områder, der falder uden for sanktionsregimerne. På den anden side har de arktiske stater alle en målsætning om at fastholde Arktis som et lavspændingsområde, hvilket økonomisk samarbejde vil bi-

drage til. Forskningssamarbejde er ikke på samme måde begrænset. Samtidig peger Vestens såvel som Ruslands interesse i klimaforandringer – regionalt såvel som globalt – på et dialogpotentiale.

Ikke desto mindre er væsentligt økonomisk samarbejde intakt i Arktis. Det afspejler sig eksempelvis i oprettelsen af Det Arktiske Økonomiske Råd (AEC), der som uafhængig organisation med både officielle og private medstiftere, blev godkendt i 2014.⁹⁶ AEC's formål er at fremme kontakter i forretningslivet og fremme bæredygtig udvikling.⁹⁷ AEC er altså en ramme for dialog, som udnytter både samhandel og fælles udfordringer knyttet til klima og bæredygtighed. Særligt Rusland er interesseret i økonomisk samarbejde, da udvindingen af ressourcer i Arktis er et strategisk middel til vækst.⁹⁸ Der er altså gensidig interesse i en dialogindsats med både officielle og private aktører om økonomisk og forskningsmæssigt samarbejde i regionen. AEC kan dermed være kimen til en markant fælles styrkelse af rammerne for økonomiske investeringer i Arktis – eksempelvis i form af en arktisk investeringsbank.

- 3. Uddannelsespolitik i det postsovjetiske rum:** En markant investering i samarbejde om uddannelse i det postsovjetiske rum inklusive Rusland er en tredje mulighed for engagement. Ved at gøre det muligt for børn og unge selv at lære fx engelsk som fremmedsprog åbnes op for yderligere uddannelsesmuligheder, der kan fremme kendskab til vestlige værdier. Tager de form af internetbaserede udbud, kan de skaleres uden væsentlige omkostninger.

Både EU og USA har allerede udvekslingsprogrammer med Rusland i form af henholdsvis Erasmus+-programmet, YEAR-programmet og Fullbright-programmet.⁹⁹ Udvekslingsprogrammerne befinner sig ved første øjekast langt fra Vestens og Ruslands sikkerhedspolitiske kontroverser. Kulturel udveksling er i mange sammenhænge en ukontroversiel del af traditionelle diplomatiske strategier for at reducere mistillid mellem stater.¹⁰⁰

I kraft af den nuværende krise er der god logik i et øget engagement på området, forudsat at det tager højde for den russiske følsomhed, der måtte være på området. For som tidligere gennemgået gør Ruslands lære fra Helsinki det svært at indgå i dialog også når det kommer til samfunds- og kulturorienterede politikområder, da der er en betydelig intern russisk frygt for farvede revolutioner fremdrevet af vestlig påvirkning af den russiske ungdom.¹⁰¹ Vestlig uddannelsesindsats risikerer russisk modstand. Det forbehold ses også i EU's udenrigstjenestes offentlighedsdiplomatiske initiativ rettet mod Rusland siden 2017. Støtte til civilsamfund og ungdom er blandt EU's fem prioriteter.¹⁰² Den europæiske udenrigstjenestes opgørelse af offentlighedsdiplomatiske indsatser i 2017 og 2018 viser, at indsatserne i højere grad knytter sig til officielle studiebesøg i Europa fra russiske professionelle og møder i ekspertnetværk med henblik på at formulere policy-anbefalinger og udveksle politiske og strategiske synspunkter.¹⁰³

Det viser imidlertid, at det russiske regimes frygt for Vestens "femte kolonne" ikke nødvendigvis forhindrer indsatser for uddannelsespolitisk dialog i postsovjetområdet. Betydningen af uddannelsessamarbejde og udveksling stiger, i takt med at Vestens og Ruslands forståelse af hinandens strategiske interesser og kalkuler driver fra hinanden.¹⁰⁴ Derfor bør russiske reservationer ikke forhindre dialogindsatser på uddannelsesområdet.

Kortlægningen viser forskellige forhold, man bør have for øje, når man betragter, hvad Vesten kan gøre for at forhindre en yderligere forværring af forholdet til Rusland. En pointe er, at dialogindsatser på andre politikområder

end det sikkerhedspolitiske ikke er vidundermidler. På civilsamfundsområdet frygter det russiske regime en gentagelse af Helsinki-processen og et efterfølgende regimeskifte. Modsat er handelspolitikken i høj grad blevet låst fast af sanktioner fra USA og EU, der gør handelspolitik til et konkurrenceinstrument snarere end et samarbejdsinstrument.¹⁰⁵

De tre fremhævede kortlægningseksempler viser dog, at dialogindsatser kan imødegå modstand ved at blive gearet på tværs af flere politikområder, med flere forskellige typer aktører, i forskellige formater og med forskellige geografisk fokus. Eksempelvis kan dialog om uddannelsespolitisk udveksling mellem Vesten og Rusland omgå russiske reservationer og samtidig høste de fordele, der findes ved initiativerne. Dialogen om udveksling og uddannelse vil i det format foregå gennem officielle kanaler og være møntet på videregående uddannelser og etablerede ekspertnetværk. Udveksling på det niveau vil i høj grad bidrage til fælles forståelse for hinandens interesser og strategiske adfærd. Det er netop, hvad flere eksperter peger på, at der er behov for, hvis Vesten og Rusland skal finde et nyt kompromis omkring den europæiske sikkerhedsorden.¹⁰⁶

De fremhævede ideer er imidlertid kun eksempler på, hvordan en indsats for dialog med Rusland kan sammensættes. Kortlægningens bidrag er netop at inspirere til en systematisk overvejelse af og debat om nye indsatser for at reducere spændingerne mellem Vesten og Rusland.

3.5

Vestens handlemuligheder

Det er svært at forudsige, hvornår og hvordan politisk vilje til sikkerhedspolitisk tilnærmelse kan genopstå. Vesten kan vise rettidig omhu ved at understøtte og eksperimentere med forskellige dialogformer og samarbejde i mellemtíden. Det første skridt handler om at klargøre omstændighederne for og målsætningerne med dialog. Den største udfordring er, hvordan dialogen kan bevæge sig uden om de to parters fundamentale uenigheder. Det peger på to overordnede muligheder for Vesten: for det første dialog på områder med gensidige interesser og for det andet dialog om emner, der i mindre grad er omfattet af geopolitisk konkurrence.

Gensidig interesse i strategisk stabilitet

De fælles risici og omkostninger, Vesten og Rusland står over for som følge af den våben teknologiske udvikling og våbenkontrollens afvikling, har de en gensidig (om end ikke ensartet) interesse i at minimere. Det er et solidt udgangspunkt for dialog.¹⁰⁷ Forskerne Sabine Fischer og Ivan Timofeev identificerer muligheden her som 'selektivt engagement' for at fastholde status quo og undgå yderligere destabilisering.¹⁰⁸ Handlemulighederne for selektivt engagement ligger på kort sigt primært i at stabilisere eksisterende våbenkontrolregimer. Her er New START som tidligere nævnt en af de få effektive tilbageværende traktater, som kan fungere som udgangspunkt for dialog om våbenkontrol.¹⁰⁹

Traktatens fortsatte relevans understreges af, at Rusland i november 2019 unilateralt tilkendegav, at de russiske hypersoniske missiler, 'Avangard', falder ind under traktatens bestemmelser, og dermed "tæller" i det samlede russiske arsenal af strategiske atomvåben og er underlagt samme krav om kontrol og inspektion.¹¹⁰ Rusland kunne have argumenteret anderledes, og denne russiske ensidige tilbageholdenhed er væsentlig. Den indikerer en interesse i fortsat våbenkontrol og i at regulere nye våben teknologier, så krisen med Vesten kan isoleres til bestemte domæner, og ureguleret oprustning kan minimeres. Vesten har også vist ensidig tilbageholdenhed på dette område i form af NATO-general sekretær Jens Stoltenbergs udmelding om, at NATO i forbindelse med USA's udtræden af INF-traktaten ikke har i sinde at udnytte den mulighed, det ellers giver NATO for (som i 1980'erne) at deployere nye

atomare mellemdistanceraketter i Europa.¹¹¹ Eksemplerne på ensidig tilbageholdenhed viser, at Vesten og Rusland principielt er i stand til at begrænse krisens omfang. Men den lille mulighed for, at våbenkontrolaftaler som New START kan fornys og måske udvides, vil sandsynligvis blive reduceret yderligere, i takt med at nye russiske missiler i stigende grad bliver en del af trusselsopfattelsen også i den europæiske del af NATO.

På to måder er Vesten imidlertid udfordret, når det gælder selektivt engagement inden for våbenkontrol. For det første betyder Vestens betoning af gennemsigtighed, kontrol og forudsigelighed som afgørende betingelser for et effektivt våbenkontrolregime russisk modstand. I kraft af Ruslands militære underlegenhed ser den russiske ledelse uforudsigelighed og ugennemsigtighed med hensyn til russiske militære aktiviteter som en vigtig konkurrencefordel. For det andet ser flere NATO-lande med bekymring på, om en omfattende ny våbenkontrolaftale med Rusland vil rodfæste Ruslands annektivering af Ukraine og dermed se ud, som om Vesten giver køb på princippet om grænsernes ukrænkelighed.¹¹² Men selektivt engagement handler netop om for en tid at sætte parentes om principielle uenigheder for at kunne reducere spænding der, hvor det er muligt.¹¹³

Dialog om våbenkontrol vil kræve udviklingen af et nyt politisk rationale for engagement mellem Vesten og Rusland, der fokuserer på at håndtere konflikten, snarere end på mere langsigtede målsætninger om europæisk institutionsbygning. En måde, hvorpå Vesten kan fremme dette politiske rationale yderligere, er gennem fortsatte initiativer, der viser ensidig tilbageholdenhed. Det vækker på den ene side tillid og sætter på den anden side et eksempel til genseidig efterlevelse.

Dialog i marginen af sikkerhedspolitikken

Parallelt med at forfølge våbenkontrol som strategisk virkemiddel kan Vesten også satse på dialog om områder, som er mindre berørte af den militære konkurrence. Den slags dialog kan brede sig til andre former for samarbejde, der førhen ikke var mulige.¹¹⁴ Vestens sanktionsregime rammer Rusland betydeligt hårdere end den anden vej rundt, og Ruslands økonomi har behov for import af avanceret produktionsteknologi fra Vesten. Derfor er Ruslands sanktionspolitik hæftet på EU's og USA's opsigelse af deres sanktioner.¹¹⁵ Med andre ord er den russiske interesse i samhandel tydelig.

Økonomisk samarbejde og samhandel udgør derfor et handlerum, som Vesten kan drage nytte af. Her kan forhandlinger og dialog, der er mindre betinget af sikkerhedspolitikkens begrænsninger, åbne op for nye forståelser og potentielt transformere eller skubbe til Vestens og Ruslands præferencer, så nye forhandlingsmuligheder opstår¹¹⁶.

Som tidligere beskrevet betyder sanktionspolitikken, at dialog om økonomisk samarbejde ikke kan undgå sikkerhedspolitiske begrænsninger. På den anden side kan sanktionsregimet udnyttes af EU's beslutningstagere til at forbinde den russiske interesse i samhandel med de sikkerhedspolitiske uenigheder.

I dag er EU's sanktionspolitik betinget af, at Rusland fuldt ud opfylder Minskaftalen fra 2015.¹¹⁷ Som kritikere har noteret, giver det ikke Rusland et stort incitament til at ændre sin politik, da det også gør ophævelsen af sanktioner afhængigt af den ukrainske regerings adfærd.¹¹⁸ Forskeren Sabine Fischer peger på, at det skaber en mulighed for at graduere sanktionerne, hvor sanktionsregimet gradvist ophæves, i takt med at Rusland trækker tunge våben ud af Donbass-området og garanterer adgang for humanitær bistand (artikel 2 og 7 af Minskaftalen).¹¹⁹ Her vil de nylige aftaler indgået under Normandiet-formatet i december 2019 om fangeudvekslinger og våbenhvile i Donbass være et godt afsæt.¹²⁰

EU's sanktionsregime er endvidere målrettet bestemte handelsområder og konkrete firmaer og personer.¹²¹ Rusland importerer blandt andet store

mængder industriprodukter og køretøjer fra EU og eksporterer blandt andet store mængder energi til Europa.¹²² Der er dermed en lang række handelsrelationer, inden for hvilke Vesten kan overveje indsats for yderligere dialog med Rusland. Det viser samtidig, at selvom russisk gas og olie er en sikkerhedspolitisk bekymring i Europa, er der et betydeligt potentiale for økonomisk dialog mellem EU og Rusland.

Vestlige dialoginitiativer, der forsøger at bevæge sig uden om sikkerhedspolitikken, kan potentielt forbedre forholdet til Rusland uden nødvendigvis at skulle afklare de fundamentale uenigheder først. Sanktionsspørgsmålet peger på, at der er overlap mellem sikkerhedspolitikken og andre politiske områder, der potentielt kan udnyttes i dialogen med Rusland. Den slags overlap kan skabe alternative veje til at diskutere sikkerhedsspørgsmål i Europa, som kan omgå det sikkerhedspolitiske dødvande.

3.6

Klarsynet velvilje

Det ovenstående viser, at mulighederne for engagement med Rusland er udfordrede, hvis ikke Vesten aktivt søger at påvirke præmisserne for dialog. Russlands strategi om at bryde fælles spilleregler for at konkurrere mod Vesten og fastfrysningen af konflikten i Ukraine har trængt den russiske forhandlingsposition op i et hjørne, hvor landet sidder med færre kort på hånden end Vesten.¹²³

Som vist har Vesten potentielt mulighed for at give Ruslands regime mere manøvrerum, hvis Vesten er villig til at vise en vis velvilje og være den første til at række hånden frem. Sanktionspolitikken kan eksempelvis gradueres, eller Vesten kan moderere sine krav til transparens og kontrol inden for våbenkontrol i OSCE's Strukturerede Dialog.

På trods af, at Vesten ser Rusland som en langsigtet konkurrent, så står Vestens muligheder for dialog til at blive styrket ved at vise en vis velvilje over for Rusland – også selvom det ikke er sikkert, at Vesten får noget igen. Situationen ligner ikke den idealtypiske liberale forhandlingssituation, hvor begge parter står over for umiddelbare gevinst, men det bør ikke forhindre Vesten i at forsøge at gøre forhandlingssituationen mindre uvejsom over for det russiske lederskab. Den slags klarsynet velvilje vil vise Rusland, at Vesten er engageret i dialog som en langsigtet investering i stabilitet frem for et sprint mod en eller anden ny traktat – måske på et for Rusland uholdbart grundlag.¹²⁴

Næste kapitel samler trådene fra de forrige kapitler og beskriver, hvordan Vesten kan forsøge at etablere former for dialog med Rusland for at styrke tillid og stabilitet. Endelig diskuteser, hvordan Danmark som småstat kan bidrage til den indsats.

4

Konklusion: At lægge spor ud til fremtiden

Vesten og Rusland er fundamentalt uenige om, hvordan sikkerhed skal tilvejebringes i Europa. Krisen mellem Rusland og Vesten vil i de kommende år blive forværret af en kombination af våben teknologiske udviklinger, militær-strategiske aktiviteter og dalende politisk tillid. Vesten har takket være sin relative styrke og som forvalter af den eksisterende sikkerhedsorden en række muligheder for ikke bare at bremse forværringen. Vesten kan samtidig lægge spor ud til en potentiel fremtid, så det er muligt for Rusland at tilnærme sig resten af Europa, hvis Rusland efter skulle ønske det, som det historisk har været tilfældet.¹²⁵ Det er i de vestlige landes strategiske egeninteresse kontinuerligt at afsøge mulighederne for sådan en "fremtidshåndtering".

4.1

Behovet for at tænke på tværs i en krisetid

Som kapitel 1 har vist, skaber Ruslands revisionisme, uforudsigelighed og skepsis over for gevinsterne ved samarbejde en efterspørgsel på mere af det samme i Vestens håndtering af Rusland, nemlig afskrækkelser. Det har muligvis afskrækket Rusland fra yderligere militære indsatser i det postsovjetiske rum, men har ikke stoppet erosionen af den europæiske sikkerhedsarkitekturens institutioner og traktater. Tværtimod har den amerikanske regering erklæret, at Åben Himmel-traktaten skader amerikansk sikkerhed, og flere eksperter vurderer ikke, at New START har gode muligheder for fornyelse.¹²⁶ Samtidig er det usandsynligt, at der vil blive forhandlet nye våbenaftaler i den nærmeste fremtid.¹²⁷ En forbedring af sikkerhedssituationen i Europa står over for ben-spænd, der kommer både fra Ruslands revisionisme og fra Vesten selv. Det er Vesten, der som forvalter af den eksisterende sikkerhedsorden har et særligt ansvar for at anerkende situationens udsigter og imødegå disse udfordringer. Ellers vil begge parters fortsatte handlinger fortsætte med at undergrave det nuværende system og yderligere underminere stabiliteten i Europa.

Som vist i kapitel 2 har Vesten forskellige muligheder for at modvirke forværringen af sikkerhedssituationen i Europa. Den globaliserede verdens forbundethed skaber flere forskellige politiske, samfunds-mæssige og økonomiske koblinger mellem Rusland og Vesten, som kan udnyttes til øget engagement med Rusland. Som analyseret i kortlægningen ovenfor er der muligheder, både hvor der er fælles globale interesser og inden for økonomisk politik og/eller samfunds- og kulturpolitik. De kan på forskellige måder muliggøre øget dialog i marginen af sikkerhedspolitikken.

Under de nuværende omstændigheder er det usandsynligt, at der kan skabes gennembrud inden for det traditionelle våbenkontrolsystem. Derfor bør Vesten også tænke sin statsmandskunst i et bredere perspektiv, end hvad der direkte kan lade sig gøre i samarbejde med Rusland. Mere "stiltiende forhandling"¹²⁸ gennem ensidig tilbageholdenhed på det sikkerhedspolitiske område kan eksempelvis være et udgangspunkt for at skabe nye betingelser for afspænding og langsigtet forbedring af forholdet til Rusland.¹²⁹ Ensidig tilbageholdenhed fordrer ikke dialog og er baseret på, at det også er Vestens adfærd, der er årsag til Ruslands mistillid og usikkerhed. I den optik kan Vesten gennemføre tiltag egenhændigt og forsøge afspænding uafhængigt af barriererne for sikkerhedspolitisk dialog. Ved ensidige begrænsninger af nye våbentyper eller begrænsninger af visse typer af militære øvelser kan Vesten

forbedre chancerne for et stabiliserende svar fra Rusland. En sådan logik fungerer uden den normale våbenkontrols forventninger om adgang og kontrol og har dermed begrænsninger i den russiske position for øje. Disse uformelle tiltag er åbenlyst svagere end mere formelle aftaler. Men de er et alternativt bud på europæisk våbenkontrol.¹³⁰ Vesten kan på den måde både fastholde sine principper (inklusive kritikken af Ruslands adfærd i det postsovjetiske rum) og samtidig arbejde for afspænding ved at begrænse den negative effekt af våbenteknologiudviklingen.

Samlet viser rapporten, at det politiske rum for potentielt samarbejde eksisterer både inden for og uden for sikkerhedspolitikken, og Vesten har mulighed for at handle på det alene eller sammen med Rusland. Derfor bør Vestens tilgang til Rusland være holistisk og tænke på tværs af flere forskellige områder for at afsøge mulighederne for nye former for dialog og samarbejde. Selvom der ikke er nogen lavthængende frugter, så vil det over tid være fornuftigt fortsat at investere i relationerne til Rusland, også inden for ikke-sikkerhedspolitiske områder. I denne indsats må Vesten have en klarsynet velvilje i forhold til Rusland.

4.2

Danske muligheder

Som nævnt har Trump-regeringens politik betydet, at gruppen af demokratiske lande, som indgår i det euro-atlantiske fællesskab, i disse år i vidt omfang mangler lederskab. Fraværet af amerikansk lederskab er ikke blevet erstattet af et lederskab fra de store europæiske landes side. Små lande 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 fordi Danmark har en plads ved bordet, så er det dog 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 tynde og handlinger. Danske tiltag må derfor tage højde for samarbejdsudfordringer, der opinder fra både Rusland og Vesten. Danmark er dog engageret i forskellige fora internt i Vesten med forskellige medlemmer og forskellige politikker, der kan anvendes på hver deres måde.

Afledt af kortlægningen i kapitel 2 følger her **tre eksempler** på, hvordan Danmark kan bidrage både til internt at styrke Vestens prioritering af dialog og til at afsøge konkrete dialoginitiativer med Rusland.

Våbenkontrol:

Selvom våbenkontrol, især med atomvåben, er et af de mest følsomme 'high politics'-emner i forbindelse med europæisk sikkerhed og stormagternes normale prærogativ, kan Danmark stadig arbejde for at fastholde det på den internationale politiske dagsorden.

Det kan Danmark ved at have **våbenkontrol og nedrustning med som talepunkt** i relevante officielle sammenhænge. Det er der behov for, eftersom våbenkontrol er under stigende kritik i Vesten selv – særligt fra Det Hvide Hus' side.¹³¹ Den interne amerikanske debat afspejler, at Vesten er om ikke splittet, så uafklaret, og det øger betydningen af, at allierede som Danmark dagsordensætter våbenkontrol i OSCE og i NATO såvel som bilateralt over for USA. Indsatsen vil altså være rettet mod Vesten selv, men kan samtidig sende positive signaler til et Rusland, der tvivler på Vestens interesse i sikkerhedspolitisk dialog. Herunder ligger der et potentiale i, at Rusland både søger den politiske anerkendelse, som våbenkontrolaftaler afspejler, og samtidig også ser med bekymring på, at der ikke længere vil være restriktioner i forhold til moderniseringen af de amerikanske styrker.¹³²

Selvom det vil være væsentligt, at **Udenrigsministeriet prioriterer området** højere end tilfældet har været de senere år, så kan en løbende opmærksomhed over for emnet, når vi engagerer med allierede og partnere, i ministertaler med videre også have en positiv signaleffekt.¹³³ I forlængelse heraf kan Udenrigspolitisk Nævn opfordre til denne prioritering internt i Udenrigsministeriet, men også eftersørge en prioritering af våbenkontrol i den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi. **En dansk indsats for våbenkontrol med henblik på at dæmpe et våbenkapløb mellem USA og Rusland** vil angiveligt også have størst indflydelse ved at fokusere på Grønland. Her har Danmark en mere privilegeret adgang til diskussionen af amerikansk militærbygning i forhold til andre steder i verden, da det foregår på dansk territorium. Som Peter Viggo Jakobsen påpeger, kan denne position udnyttes fra dansk side i forhandlinger med USA om amerikansk militær tilstedeværelse, hvor man fx kan arbejde for et så let og kontrolleret amerikansk fodaftrek som muligt i fredstid.¹³⁴ Den danske position i Arktis muliggør mere direkte dialog mellem Danmark og både USA og Rusland. En sådan dialog kan også handle om andre emner end traditionel sikkerhedspolitik.

Arktis:

Arktis og Rigsfællesskabet har fået en forøget opmærksomhed i det transatlantiske forhold i de seneste år. Danmark har meget væsentlige interesser på spil, ikke mindst i forhold til at bevare Arktis som et lavspændingsområde. Så længe det er tilfældet, er der i Arktis en mulighed for at engagere både Rusland og Vesten på en anden måde, end tilfældet er i Europa. Som indikeret i kortlægningen ovenfor er der potentielt store økonomiske interesser på spil for alle parter, og særligt for Rusland, i Arktis. Danmarks og Ruslands arktiske interesser overlapper i vidt omfang. Det danner grundlag for **to danske muligheder** til at bidrage til øget samarbejde i Arktis.

For det første kan det overvejes, om Danmark bør fremme oprettelsen af **en arktisk investeringsbank, som kan understøtte cirkumpolare investeringer i regionen**¹³⁵. Selvom Arktis er omgivet af udviklede og stærke økonomier, hæmmer den sparsomme grad af institutionalisering muligheden for at gennemføre transaktioner i området, særligt når det kommer til kapitalmarkedet.¹³⁶ En model kunne være med deltagelse og bidrag fra forskellige multilaterale institutionelle investorer som eksempelvis EBRD og private aktører som pensionskasser. Realiseringen af både udvindnings- og infrastrukturprojekter er et russisk strategisk pejlemærke, som kræver investeringer og arbejde i en skala, Rusland ikke selv kan matche. Danmark har også shippinginteresser, der kan vinde på økonomisk udvikling i Arktis. Som forskeren Natalia Viakhireva påpeger, vil fraværet af engagement fra Vesten over tid også skabe en trækraft for kapital fra ikke-arktiske stater.¹³⁷ Overvejelser om at fremme en arktisk investeringsbank vil altså ikke blot skabe en platform for samarbejde med Rusland, men også imødegå de risici, der kommer fra kapitalstærke ikke-regionale aktører. Et projekt om en sådan investeringsbank vil også signalere vestlig velvilje på det økonomiske område på trods af de økonomiske sanktioner.

En mindre ambitiøs model kunne udgøres af en **international "hansesstandsforening"** af arktiske byer, der står over for fælles udfordringer og muligheder.

For det andet er der **klimaforandringerne i Arktis**. Som forskeren Mette Skak har vist, begynder den russiske regering at anerkende klimaproblematikkens udfordringer for Rusland.¹³⁸ Det afspejler sig eksempelvis i, at der på regeringsniveau gennemføres en treårig tilpasningsplan. Store dele af infrastrukturen i gas- og oliesektoren er eksempelvis bygget på permafrost (der dækker to tredjede af Ruslands territorium), hvis optøning kan få alvorlige økonomiske og miljømæssige konsekvenser.¹³⁹ Det skaber **en politisk platform for praktisk og strategisk dialog om miljøspørgsmål og klima-**

tilpasning og en samarbejdsorienteret forbindelse baseret på teknisk rådgivning og 'best practices'. Begge muligheder kan forfølges gennem **Arktisk Råd**. Arktis vil altså være et oplagt geografisk område til at forfølge en fællesinteresse i uddannelse og forskning, der inden for andre områder besværliggøres af russisk frygt for vestlig indblanding. Fremskridt på miljødagsordenen i Arktis kan potentielt også føre til mere miljøsamarbejde i Østersøen, hvor samarbejdet er mere trægt.

Østersøområdet:

Østersøen og særligt Baltikum er et af de områder i Europa, hvor samarbejde med Rusland har haft størst tilbagegang. Det skyldes en voksende fornemmelse af usikkerhed, der stammer fra Ruslands revisionisme og militære mobilisering i området. Eksempelvis afspejler Polens og de baltiske landes sikkerhedsstrategier ganske pessimistiske vurderinger af truslen fra Rusland.¹⁴⁰ Situationen forværres også af forøget øvelsesaktivitet samt, som forskenen Søren Liborius påpeger, mindre politisk fokus på regionen fra både Ruslands og Vestens side, hvilket afspejler sig i faldende budgetter for de mange regionale organisationer og at eksisterende bilaterale aftaler om hændelser og militære øvelser til søs er vaklende.¹⁴¹ Netop derfor har **Østersøen behov for yderligere tillids- og sikkerhedsskabende initiativer**, der eksempelvis indebærer notifikationer om militære aktiviteter og troppebevægelser i området, da informationsdelingsinitiativer og generelle sikkerhedspolitiske aftaler er mere oplagt under nuværende omstændigheder end operationel våbenkontrol. Dialog gennem militære kanaler går trægt, og selvom et vigtigt mål med samarbejde omkring Østersøen må være tillids- og sikkerhedsskabende initiativer, bør Danmark i første omgang overveje indsatser på andre områder. Her kan Danmark udnytte den høje grad af institutionalisering, der findes omkring Østersøen til at sætte ind på flere forskellige områder.

Danmark er sammen med Sverige, Norge og Finland i dag involveret i flere samarbejdsformater om Østersøen. Erfaringen fra samarbejdet i **Østersørådet** kan bruges som ramme for uofficielle, tillidsskabende netværk af universiteter, tænketanke og civilsamfundsorganisationer ('track 2-diplomati').¹⁴² På den måde kan danske erfaringer med samarbejde i Østersøområdet bruges til at skabe udvikling med hensyn til sikkerhedspolitiske spørgsmål, hvor Danmark har en mere begrænset stemme. I den forbindelse er det gavnligt at genbesøge de tidlige tillids- og sikkerhedsskabende initiativer i regionen efter Sovjetunionens fald, der blev kickstartet af de skandinaviske lande gennem blandt andet Nordisk Ministerråd.¹⁴³

Noter

- 1 Henrik Breitenbauch, Niels Byrjalsen, Mark Winther & Mikkel Broen Jakobsen, "Orden og afskrækkelser – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", *Center for Militære Studier*, 2017.
- 2 "Vesten" er den konventionelle betegnelse for netværket af vestlige, verdslige, regelbaserede demokratier i Europa og Nordamerika, som i NATO-sammenhæng ofte betegnes som det euro-atlantiske område. Se også William H. McNeill, "What we mean by the West", *Orbis*, 41:4 (1997), 513-524.
- 3 Se mere om Harmel-rapporten her: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67927.htm. Rose Gottemoeller, "NATO Is Not Brain Dead: The Alliance Is Transforming Faster Than Most People Think", *Foreign Affairs* 2019 (19. december 2019): <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-12-19/nato-not-brain-dead>; Andrew Wood, "Now and then: Navigating the security agenda between Russia and NATO", *European Leadership Network*, 2019, 3.
- 4 For mere information om den politiske krise, se blandt andet: Katarzyna Kubiak, "Towards a more stable Russia-NATO relationship", *European Leadership Network*, 2019; Rachel Ellehuus & Andrei Zagorski, "Restoring the European Security Order", *Center for Strategic & International Studies*, 2019.
- 5 Se NATO's officielle politik over for Rusland: NATO, "Relations with Russia": https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm.
- 6 For et udelukkende NATO-fokuseret bidrag, se eksempelvis: Steen Rynning & Jens Ringsmose "NATO og Rusland mellem strategisk konfrontation og stabilitet", *Dansk institut for internationale studier*, 2019.
- 7 Henrik Breitenbauch et al., "Orden og Afskrækkelser – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", 1-2.
- 8 Keir Giles, *Moscow Rules*, (London: Chatham House, 2019), 165.
- 9 For mere information om russisk revisionisme, se blandt andet: Robert Strausz-Hupé, *Protracted Conflict*, Harper (1959), 1-220; Mark Galeotti, "Controlling Chaos: How Russia manages its political war in Europe", *European Council on Foreign Relations* 2017.; Henrik Breitenbauch & Niels Byrjalsen, "Subversion, Statecraft and Liberal Democracy", *Survival*, 61:4 (2019); Andre Ken Jakobsson, "Når Hydra Angriber", *Center for Militære Studier*, 2019.
- 10 For mere information om våbenkontrolaftaler, se "Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements", *Congress Research Service*, (27. marts 2020): <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33865.pdf>.
- 11 Department of Defense, "Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America" (30. september 2019): <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

- 12 Den norske politolog Iver B. Neumann behandler denne idé i flere analyser. Se eksempelvis: Iver B. Neumann, "Russia's Europe, 1991-2016: inferiority to superiority", *International Affairs*, 92:6 (2016), 1381-1399.
- 13 Hans Henrik Bruun, "De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarsopolitik", *Forsvarsministeriet* (7. oktober 2019): <https://www.fmn.dk/gamlesites/Forsvars-%20og%20sikkerhedspolitik/Forsvarspolitik/Documents/sikkerhedspolitiskredig%C3%B8relse.pdf>.
- 14 Anders Wivel & Hans Mouritzen, "Explaining Foreign Policy: International Diplomacy and the Russo-Georgian War", *Lynne Rienner Publishers*; Henrik Breitenbauch, Niels Byrjalsen, Mark Winther & Mikkel Brien Jakobsen, "Orden og afskrækkelser – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", 3.
- 15 Alexander Gabuev, "Russian-U.S. Flashpoints in the Post-Soviet Space: The view from Moscow", *Carnegie Moscow Center*, 2018.
- 16 Navngivet efter tidligere udenrigs- og premierminister Jevgenij Primakov.
- 17 For mere information om Ruslands strategiske syn på Vesten, se eksempelvis: Eugene Rumer, "The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action", *Carnegie* 2019; Nicole Peterson, "Executive Summary", i *Russian Strategic Intentions: A Strategic Multilayer Assessment (SMA)*, Whitepaper, U.S. Department of Defense & U.S. Department of Homeland Security (2019).
- 18 Keir Giles, *Moscow Rules*, 23.
- 19 Rumer, "The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action".
- 20 Keir Giles, *Moscow Rules*, 103-108.
- 21 Rumer, "The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action".
- 22 Keir Giles, *Moscow Rules*, 161.
- 23 For mere information om russisk eskalationshåndtering, se eksempelvis Michael Kofman, Anya Fink og Jeffrey Edmonds, "Russian Strategy for Escalation Management: evolution of key concepts", *Center for Naval Analyses* (13. april 2020): https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DRM-2019-U-022455-1Rev.pdf.
- 24 Henrik Breitenbauch & Niels Byrjalsen, "Subversion, Statecraft and Liberal Democracy"; Henrik Breitenbauch, Niels Byrjalsen, Mark Winther & Mikkel Brien Jakobsen, "Orden og afskrækkelser – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", 5.
- 25 Matthew Rojansky, Russia and Strategic Stability, i *Strategic Stability: Contending Interpretations* redigeret af Colby, Albridge A. & Michael S. Gerson, (Carlisle: U.S Army War College Press, 2013).
- 26 NATO, "NATO-Russia Council" (30. oktober 2019): https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm.
- 27 Katarzyna Kubiak, "Towards a more stable Russia-NATO relationship", 6.
- 28 Jeffrey Lewis, "The last nuclear weapon treaty between the US and Russia is about to fall – and no one seems to care", *Prospect* (12 december 2019):

<https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/inside-the-new-global-arms-race-washington-us-russia-china-nuclear-weapons-cyberwarfare>.

- 29 Katarzyna Kubiak, "Missile-Control: It is not rocket science", *European Leadership Network*, 2019.
- 30 European Leadership Network Senior Network, "Group Statement on Nuclear Arms Control", *European Leadership Network*, 2019.
- 31 Andrey Baklitskiy, "Arms Control is Dead: Long Live Arms Control", *Carnegie Moscow Center*, 2019.
- 32 For mere information om skiftet i amerikanske forsvarsstrategier og dets konsekvenser for Vesten og Danmark, se Henrik Breitenbauch & Mark Winther, "USA's nye forsvarsstrategi – hovedtræk med danske perspektiver", *Center for Militære Studier*, 2019; Department of Defense, "Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America" (30. september 2019): <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- 33 Som en anonym senior embedsmand citeres for: "Det er en amerikansk position, at vi ser traktaten [Åben Himmel-traktaten, red.] som en fare for vores nationale sikkerhed. Vi får intet ud af den. Vores allierede får intet ud af den, og det er vores intention at trække os fra den, ligesom vi gjorde med INF. Fra vores perspektiv er analysen allerede færdig". David Badash, "Like a kamikaze pilot destroying America': Experts outraged after Trump quietly moves to pull out of treaty for monitoring Russia", *Raw Story* (28. oktober 2019): <https://www.rawstory.com/2019/10/like-a-kamikaze-pilot-destroying-america-experts-outraged-after-trump-quietly-moves-to-pull-out-of-treaty-for-monitoring-russia/>.
- 34 Rusland forsøger eksempelvis fortsat at dagsordensætte våbenkontrolaftaler gennem OSCE's Strukturerede Dialog. Se Philip Remler, "Russia and Cooperative Security in Europe: Times Change, Tactics Remain", *Carnegie Endowment for International Peace*, 2019.
- 35 European Leadership Network, Senior Network, "Group Statement on Nuclear Arms Control", *European Leadership Network*, 2019.
- 36 For mere information om, hvordan krisestabilitet udfordres af nye våbent knologier, se blandt andet Anya L. Fink, "Crisis Stability in the Twenty-First Century: Discussion Paper for a Track II Dialogue on U.S.-Russian Crisis Stability", *Center for Strategic and International Studies*, 2019; Joshua H. Pollack, "Is Crisis Stability Still Achievable?", *American Physical Society* (3. oktober 2019): <https://www.aps.org/units/fps/newsletters/201707/crisis.cfm>
- 37 Thomas Schelling beskriver 'præmien på fart' som gevinsten ved at kunne angribe hurtigt og som det største faremoment for, at fred kan udvikle sig til krig. Se fx Michael S. Gerson, "The Origins of Strategic Stability: The United States and the Threat of Surprise Attack", I: Colby, Albridge A. & Michael S. Gerson, *Strategic Stability: Contending Interpretations*, (Carlisle: U.S Army War College Press (2013).

- 38 Michael Fitzsimmons, "Russian Strategy and the end of the INF Treaty", *Survival*, 60:6 (2018), 119-136.
- 39 Ibid., 130-131.
- 40 "Executive Summary of Findings on Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments", U.S. Department of State (16.april 2020): <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/04/Tab-1.-EXECUTIVE-SUMMARY-OF-2020-CR-FINDINGS-04.14.2020-003-003.pdf>.
- 41 Chris Musselman, "Strategic Ambiguity: Speaking Putin's Language", *The National Interest*, 2014.
- 42 For mere information om den slags tiltag, se blandt andet Henrik Breitenbauch & Niels Byrjalsen, "Subversion, Statecraft and Liberal Democracy"; Dmitry Adamsky, "From Moscow With Coercion: Russian deterrence theory and strategic culture", *Journal of Strategic Studies*, 41:2 (2018), 33-60; Andre Ken Jakobson, "Når Hydra Angriber".
- 43 Lukasz Kubiak, "The Future of Conventional Arms Control in Europe", 82.
- 44 Nathalie Tocci, "The Confrontation Between Russia and the West: A tale of concentric circles", *Carnegie Moscow Center*, 2018.
- 45 Olga Oliker, "U.S – Russia Strategic Dialogue on Crisis Stability (2017-2018)", *Center for Strategic International Studies*, 2018, 6.
- 46 Ibid.
- 47 Thomas Frear, Lukasz Kulesa & Deynitsa Reynova, "NATO & Russia: How to overcome deterrence instability?", 18.
- 48 "I think that we could do more and should do more on dialogue. This is partly to try to strive for a better relationship with Russia. But even if we don't believe that we're able to improve the relationship with Russia, at least in the near future, we need to manage a difficult relationship, avoid incidents, accidents. With more military presence, with higher tensions, we have to make sure that we have as much transparency and predictability as possible, to avoid dangerous situations from occurring." Citat fra Jens Stoltenberg under Q&A ved Nato-topmødet i London, december 2019: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_171550.htm?selectedLocale=en.
- For samlet information om NATO's politik over for Rusland og de nyeste pressemeddelelser, se: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm.
- 49 For mere information om hændelsen, se Thomas Gibbons-Neff, "How a 4-hour battle between Russian Mercenaries and U.S. Commandos Unfolded in Syria", *New York Times* (10 oktober 2019): <https://www.nytimes.com/2018/05/24/world/middleeast/american-commandos-russian-mercenaries-syria.html>.
- 50 Olga Oliker, "U.S-Russia Strategic Dialogue on Crisis Stability (2017-2018)".
- 51 Breitenbauch, Byrjalsen, Winther & Broen Jakobsen, "Orden og afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter Krim", 40.

- 52 Hal Brands, "Democracy vs. Authoritarianism: how ideology shapes great power conflict", 99.
- 53 Fyodor Lukyanov, "How Russia Can Learn From Helsinki", *The Moscow Times* (15. november 2019): <https://www.themoscowtimes.com/2015/08/19/how-russia-can-learn-from-helsinki-op-ed-a49068>.
- 54 Michael Ray, "The Helsinki Accords", *Encyclopædia Britannica*, 2018.
- 55 Douglas Wake, "Did the Cold War End in Vienna Thirty Years Ago in this Week?", *Security and Human Rights Monitor*, 2019.
- 56 CSCE, "Charter of Paris: For a New Europe", OSCE (12. november 2019): <https://www.osce.org/mc/39516?download=true>; Philip Remler, "Russia and Cooperative Security in Europe: Times Change, Tactics Remain", *Carnegie Endowment for International Peace*, 2019.
- 57 Michael Cote Morgan, "The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War", (Princeton: Princeton University Press, 2018), 9.
- 58 Ibid, 9-10.
- 59 OSCE Secretariat, "The OSCE Concept of Comprehensive and Cooperative Security", OSCE, 17. Juni 2009 (12. november 2019): <https://www.osce.org/secretariat/37592?download=true>.
- 60 Se eksempelvis Helen Milner, "International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses", *World Politics*, 44:3 (1992), 466-496.
- 61 Michael Cote Morgan, *The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*, (Princeton: Princeton University Press, 2018), 7; Fyodor Lukyanov, "How Russia Can Learn From Helsinki", *The Moscow Times* (15. november 2019): <https://www.themoscowtimes.com/2015/08/19/how-russia-can-learn-from-helsinki-op-ed-a49068>.
- 62 Rachel Ellehuus & Andrei Zagorski, "Restoring the European Security Order".
- 63 Se præsident Putins tale her: Vladimir Putin, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy", *Kremls Pressekontor*, 10. Februar, 2007 (12. november 2019): <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- 64 Se eksempelvis Hal Brands, "Democracy Versus Authoritariansim: How ideology shapes great power conflict", *Survival*, 60:5 (2018), 61-114.
- 65 Se eksempelvis Saskia Brechenmacher, "Civil Society Under Assault", *Carnegie Endowment for International Peace* 2019; Keir Giles, *Moscow Rules*, 127-129.
- 66 Helen Simpson, "Russia's Foreign Agent Law: An HPR Explainer", *Harvard Political Review* (26. november 2019): <https://harvardpolitics.com/world/russias-foreign-agent-law-an-hpr-explainer/>.
- 67 Mathieu Boulègue, Orysia Lutsevych & Anaïs Marin, "Civil Society Under Russia's Threat: Building Resilience in Ukraine, Belarus and Moldova", *Chatham House*, 2018.

- 68 Hal Brands, "Democracy Versus Authoritariansim: How ideology shapes great power conflict", *Survival*, 60:5 (2018), 66-67.
- 69 Iver B. Neumann, *Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations*, (London: Routledge, 1995), 184-185.
- 70 Sabine Fischer & Ivan Timofeev, "Selective Engagement Between the EU and Russia", *EUREN*, 2018.
- 71 Se eksempelvis Fiona Hill & Clifford G. Gaddy, "What makes Putin Tick and what the West should do", *Brooking* (23. oktober 2019): <https://www.brookings.edu/research/what-makes-putin-tick-and-what-the-west-should-do/>.
- 72 Keir Geiles, *Moscow Rules*, 160.
- 73 Vladimir Ryzhkov, "Russia and the European Union: Crisis and Prospects", *Survival*, 61:3 (2019), 139-164.
- 74 Zanny Minton Beddoes (leder), "Partnership is much better for China than it is for Russia", *The Economist* (20 november 2019): <https://www.economist.com/leaders/2019/07/27/partnership-is-much-better-for-china-than-it-is-for-russia>.
- 75 Martin Russel, "US-Russia relations: reaching a point of no return?", *European Parliamentary Research Service*, 2018; European Commission, "Trade Picture: Russia", *European Commission* (23. Maj 2019) : <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>.
- 76 Sergey Vadyashkin, "94% of Russians are concerned about the environment, poll says", *The Moscow Times* (15. november 2019): <https://www.themoscowtimes.com/2019/03/25/1-of-russians-happy-with-environment-poll-a64946>.
- 77 Brett Smith, "Russia: Environmental Issues, Policies, and Clean Technologies", *AZO Cleantech* (12. November 2019): <https://www.azocleantech.com/article.aspx?ArticleID=542>.
- 78 Mette Skak, "Climate Change in the Arctic with respect to Russia: on geoengineering" i *Danish-Russian Interfaces: The Arctic and Baltic Sea Region*, Russian International Affairs Council & Det Udenrigspolitiske Selskab (2020), 48.
- 79 Se eksempelvis Nathalie Tocci, "The Confrontation Between Russia and the West: A tale of concentric circles", *Carnegie Moscow Center*, 2018.
- 80 For rationalistiske udlægninger af forhandlingsrammernes konsekvenser for politiske aftaler, se eksempelvis James D. Fearon, "Rationalist explanations for war", *International Organization*, 49:3 (1995), 379-414; Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes", *International Organization*, 36:2 (1982), 325-355.
- 81 Se eksempelvis: Rachel Ellehuus & Andrei Zagorski, "Restoring the European Security Order", *Center for Strategic & International Studies*; Thomas Frear, Lukasz Kulesa & Deynitsa Reynova, "NATO & Russia: How to overcome deterrence instability?", *European Leadership Network*; Olga Oliker, "U.S-Russia Strategic Dialogue on Crisis Stability (2017-2018)", *Center for Strategic International Studies*; Dmitri Trenin, "Strategic Stability in a Changing World", *Carnegie Moscow Center*, 2019.

- 82 Katarzyna Kubiak, "Missile Control: It's not rocket science", *European Leadership Network*, 2019, 6.
- 83 Andrew Wood, "Now and then: Navigating the security agenda between Russia and NATO", *European Leadership Network*.
- 84 For mere information om det russiske syn på våbenkontrol, se eksempelvis Andrey Movchan, "Sanctions and Retaliations: Where Russia-U.S. relations are headed", *Carnegie Moscow Center* (3. oktober 2019): <https://carnegie.ru/commentary/76120>; Rachel Ellehuus & Andrei Zagorski, "Restoring the European Security Order", 5; Philip Remler, "Russia and Cooperative Security in Europe: Times Change, Tactics Remain", *Carnegie Endowment for International Peace*, 2019.
- 85 Philip Remler, "Russia and Cooperative Security in Europe: Times Change, Tactics Remain", 6.
- 86 Hvis den russiske militære modernisering fortsætter med samme fart, vil usikkerheden i Europa på grund af russiske missiler vokse markant. Se eksempelvis Nicholas Williams & Simon Lunn, "Modernising conventional arms control: an urgent imperative" *European Leadership Network*, 2012.
- 87 Thomas Frear, Lukasz Kulesa & Deynitsa Reynova, "NATO & Russia: How to overcome deterrence instability?", 14-15.
- 88 Katarzyna Kubiak, "Towards a more stable Russia-NATO relationship", 15; Katarzyna Kubiak, "Missile Control: It's not rocket science", 1.
- 89 Matthew Rojansky, "Russia and Strategic Stability", i *Strategic Stability: Contending Interpretations* redigeret af Colby, Albridge A. & Michael S. Gerson, (Carlisle: U.S Army War College Press, 2013); Olga Oliker, "U.S.-Russia Strategic Dialogue on Crisis Stability", 6.
- 90 Ian Anthony, "Reducing Military Risk in Europe", *SIPRI*, 2019, forord.
- 91 Katarzyna Kubiak, "Towards a more stable Russia-NATO relationship", 15; Katarzyna Kubiak, "Missile Control: It's not rocket science", 3; Olga Oliker, "U.S.-Russia Strategic Dialogue on Crisis Stability (2017-2018)".
- 92 Somini Sengupta, "United States Rattles Arctic Talks With a Sharp Warning to China and Russia", *New York Times* (10. September 2019). <https://www.nytimes.com/2019/05/06/climate/pompeo-arctic-china-russia.html>.
- 93 Stephanie Pezard, Abbie Tingstad, Kristin Van Abel & Scott Stephenson, "Maintaining Arctic Cooperation with Russia", *Santa Monica: The Rand Corporation* (2017), 1-100.
- 94 Sabine Fischer, "A Permanent State of Sanctions?", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2017; Andrey Movchan, "Sanctions and Retaliations: Where Russia-U.S. relations are headed" (3. oktober 2019): <https://carnegie.ru/commentary/76120>.
- 95 Henry Farrell & Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion", *International Security*, 44:1 (2019), 42-79.

- 96 Arctic Economic Council, Annual Report 2018: <https://document-cloud.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaid%3Ascds%3AUS%3A517b8154-c377-4fbf-8938-06cf07bea724>.
- 97 Arctic Economic Council, "About Us" (15. november 2019): <https://arcticeconomiccouncil.com/about-us/>.
- 98 Pavel Devyatkin, "Russia and the Arctic", i *Russian Strategic Intentions: A Strategic Multilayer Assessment (SMA)*, Whitepaper, U.S. Department of Defense & U.S. Department of Homeland Security, 2019.
- 99 Se mere her: Europa-Kommissionen, International Cooperation: Russia, 2019 (27. marts 2020): <https://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?pg=russia> ; Bureau of educational and cultural affairs, "Fulbright in Russia" (27. marts 2020): <https://eca.state.gov/fulbright/country/russia>.
- 100 Jan Melissen. "Public Diplomacy", i *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, redigeret af Andrew F Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur, (Oxford: Oxford University Press, 2013), 1-990.
- 101 Der har dog i en årrække været en del bekymrede stemmer blandt russiske militærteoretikere som Makhut Gareev, Jurij Balujevskij, V.B. Zarudnitskij, A. V. Kartapolov om den påvirkning, som den russiske ungdom udsættes for fra Vestens side og den heraf opfattede forøgede trussel internt i Rusland som følge af en øget følsomhed over for farvede revolutioner. For en gennemgang af frygten for orange revolutioner i russisk militær tænkning, se eksempelvis Oscar Jonsson, "The Russian Understanding of war", (Washington D.C: Georgetown University Press, 2019), 124-130.
- 102 Vladimir Ryzhkov, "Russia and the European Union: Crisis and Prospects", *Survival*, 61:3 (2019), 139-164.
- 103 European External Actions Service, "Public Diplomacy and Russia 2017-2018", EEAS, 2018 (15. oktober 2019): https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/public_diplomacy_2017-2018.pdf.
- 104 Dmitri Trenin, "Despite the Helsinki Summit, the Hybrid War Is Here to Stay", *Carnegie Moscow Center*, 2018.
- 105 Sabine Fischer, "A Permanent State of Sanctions?"; Andrey Movchan "Sanctions and Retaliations: Where Russia-U.S. relations are headed".
- 106 Matthew Rojansky, "Russia and Strategic Stability", i Colby, Albridge A. & Michael S. Gerson, *Strategic Stability: Contending Interpretations*, (Carlisle: U.S Army War College Press, 2013); Dmitri Trenin, "Despite the Helsinki Summit, the Hybrid War Is Here to Stay", *Carnegie Moscow Center*, 2018.
- 107 Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 42:3 (1988), 427-60.
- 108 Sabine Fischer & Ivan Timofeev, "Selective Engagement Between the EU and Russia".
- 109 Andrew Wood, "Now and then: Navigating the security agenda between Russia and NATO".
- 110 Joseph Trevithick, "U.S. Inspectors Have Examined Russia's Imminently Operational Hypersonic Missile", *The Drive*, (10. december 2019):

<https://www.thedrive.com/the-war-zone/31215/u-s-inspectors-have-examined-russias-imminently-operational-hypersonic-missile>.

- 111 Jens Stoltenberg, "Press point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO-Russia Council", NATO (27. marts 2020): https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_167680.htm.
- 112 Jens Ringsmose & Steen Rynning "NATO og Rusland Mellem Strategisk Konfrontation og Stabilitet", *DII/S*, oktober (2019), 32.
- 113 Katarzyna Kubiak, "Towards a more stable Russia-NATO relationship".
- 114 Se eksempelvis P. Terrence Hopmann, "Synthesizing rationalist and constructivist perspectives on negotiated cooperation", i *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism* redigeret af I. William Zartman & Saadia Touval (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
- 115 Sabine Fischer, "A Permanent State of Sanctions?"; Andrey Movchan "Sanctions and Retaliations: Where Russia-U.S. relations are headed".
- 116 P. Terrence Hopmann, "Synthesizing rationalist and constructivist perspectives on negotiated cooperation", i *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism* redigeret af I. William Zartman & Saadia Touval (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 107.
- 117 Council of the European Union, "EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine" (3. oktober 2019): <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/#>
- 118 Sabine Fischer, "A Permanent State of Sanctions?".
- 119 Ibid., 7.
- 120 Læs mere her: Victor Mallet & Roman Olearchyk, "Russia and Ukraine agree new ceasefire", *Financial Times* (9. januar 2020): <https://www.ft.com/content/54b4924e-1aba-11ea-97df-cc63de1d73f4>.
- 121 Mario Damen, "Fact Sheet: Russia", European Parliament (30. maj 2019): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/177/russia>.

- 122 Eurostat, "EU-28 exports to and imports from Russia by product group, 2008 and 2018.png", (15. November 2019): https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:EU-28_exports_to_and_imports_from_Russia_by_product_group,_2008_and_2018.png.
- 123 Matthew Rojansky, "Russia and Strategic Stability", 313.
- 124 Łukasz Kulesa, "The Future of Conventional Arms Control in Europe", *Survival*, 60:4 (2018), 86.
- 125 Se fx "Orden og Afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter annektningen af Krim", 38; Iver B. Neumann, "Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations", 2. udgave, (London: Routledge, 2017).
- 126 Jeffrey Lewis, "The last nuclear treaty between the US and Russia is about to fall – and no one seems to care", *Prospect Magazine* (12. december 2019):

<https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/inside-the-new-global-arms-race-washington-us-russia-china-nuclear-weapons-cyberwarfare>.

- 127 Matthew Rojansky, 313-317; Olga Oliker, "U.S – Russia Strategic Dialogue on Crisis Stability (2017-2018)", 1.
- 128 Franklin A. Long, "Unilateral Initiatives", *Bulletin of the Atomic Scientists*, 40:5 (1984), 50-54.
- 129 Nikolai Sokov, "A Unilateral, Reciprocal Post-INF Cooldown", *Middlebury Institute of International Studies* (21. november 2019): <https://www.nonproliferation.org/a-unilateral-reciprocal-post-inf-cool-down/>.
- 130 Kenneth L. Adelman, "Arms Control With and Without Agreements", *Foreign Affairs*, (9. december 2019): <https://www.foreignaffairs.com/articles/1984-12-01/arms-control-arms-control-and-without-agreements>.
- Joe Gould & Aaron Mehta, "US to Europe: Fix Open Skies Treaty or we quit", 131 *Defense News* (november 2019): <https://www.defensenews.com/pentagon/2019/11/21/us-to-europe-fix-open-skies-treaty-or-we-quit/>.
- 132 Łukasz Kulesa, "The Future of Conventional Arms Control in Europe", *Survival*, 60:4 (2018), 78-79.
- 133 Jørn Boye Nielsen, "Nedrustning på dagsordenen igen", *Rådet for International Konfliktløsning*, (27. marts 2020): <http://riko.nu/wp-content/uploads/sites/11925/2019/10/RIKOs-Udenrigsanalyser-Nedrustning-skal-p%C3%A5-dagsordenen-igen-1.pdf>.
- 134 Peter Viggo Jakobsen, "Hvordan undgår vi et våbenkapløb i Grønland?", *Ræson* (27. marts 2020): <https://www.raeson.dk/2019/peter-viggo-jakobsen-i-raeson39-hvordan-undgaard-vi-et-vaabenkaploeb-i-groenland/>.
- 135 Mikkel Runge Olesen og Camilla Tenna Nørup Sørensen anbefaler også at udforske ideer om alternativ finansiering af udvikling i Arktis i rapporten "Intensifying great power politics in the Arctic – points for consideration by the Kingdom of Denmark", *DIIS*, 2019, s. 39.
- 136 Maxwell C. McGrath-Horn & Ryan R. Ulju, "Is the arctic an emerging market?" i *Arctic yearbook 2018* redigeret af Lassi Heininen, Arctic Portal.
- 137 Natalia Viakhireva, "Russia, regional and non-regional actors in the Arctic" i *Danish-Russian Interfaces: The Arctic and Baltic Sea Region*, Russian International Affairs Council & Det Udenrigspolitiske Selskab, 46-47.
- 138 Mette Skak, "Climate Change in the Arctic with respect to Russia: on geoengineering" i *Danish-Russian Interfaces: The Arctic and Baltic Sea Region*, Russian International Affairs Council & Det Udenrigspolitiske Selskab, 49.
- 139 Ibid., 50.
- 140 Evgeny Buzhinskiy & Oleg Shakirov, "Outlines for future conventional arms control in Europe: A sub-regional regime in the Baltics", *European Leadership Network*, 2019, 2.
- 141 Søren Liborius, "Security Architecture in the Baltic Sea Region" i *Danish-Russian Interfaces: The Arctic and Baltic Sea Region*, Russian International Affairs Council & Det Udenrigspolitiske Selskab, 7. & Buzhinskiy, Evgeny & Oleg

Shakirov. "Outlines for future conventional arms control in Europe: A sub-regional regime in the Baltics", s. 4.

- 142 Council of the Baltic Sea States, "Danish Presidency 2019-2020", (27. marts 2020): <https://www.cbss.org/danish-presidency-2019-2020/>.
- 143 Zdzislaw Lachowski, "Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe", *Stockholm International Peace Research Institute* (Oxford: Oxford University Press, 2004), s. 149: <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/RR/SIPRIRR18.pdf>.

Litteraturliste

Adamsky, Dmitry. "From Moscow With Coercion: Russian deterrence theory and strategic culture", *Journal of Strategic Studies*, 41:2 (2018), 33-60.

Adelman, Kenneth L. "Arms Control With and Without Agreements", *Foreign Affairs* (tilgået d. 9. december 2019): <https://www.foreignaffairs.com/articles/1984-12-01/arms-control-arms-control-and-without-agreements>.

Anthony, Ian. "Reducing Military Risk in Europe", SIPRI, 2019, forord.
Arctic Economic Council, "Annual Report 2018", *Arctic Economic Council* (tilgået d. 27. marts 2020): <https://arcticeconomiccouncil.com/the-aec-in-2018/>

Arctic Economic Council. "About Us" (tilgået d. 15. november 2019): <https://arcticeconomiccouncil.com/about-us/>.

Badash, David. "'Like a kamikaze pilot destroying America': Experts outraged after Trump quietly moves to pull out of treaty for monitoring Russia", *Raw Story* (tilgået d. 28. oktober 2019): <https://www.rawstory.com/2019/10/like-a-kamikaze-pilot-destroying-america-experts-outraged-after-trump-quietly-moves-to-pull-out-of-treaty-for-monitoring-russia/>.

Baklitskiy, Andrey. "Arms Control is Dead: Long Live Arms Control", *Carnegie Moscow Center*, 2019.

Beddoe, Zanny Minton. "Partnership is much better for China than it is for Russia", *The Economist* (tilgået d. 20. november 2019): <https://www.economist.com/leaders/2019/07/27/partnership-is-much-better-for-china-than-it-is-for-russia>.

Boulègue, Mathieu, Orysia Lutsevych and Anaïs Marin. "Civil Society Under Russia's Threat: Building Resilience in Ukraine, Belarus and Moldova", *Chatham House*, 2018.

Brands, Hal. "Democracy vs. Authoritarianism: how ideology shapes great power conflict", *Survival*, 60:5 (2018), 61-114.

Brechenmacher, Saskia. "Civil Society Under Assault", *Carnegie Endowment for International Peace*, 2019.

Breitenbauch, Henrik & Mark Winther. "USA's nye forsvarsstrategi – hovedtræk med danske perspektiver", *Center for Militære Studier*, 2019.

Breitenbauch, Henrik Ø. & Niels Byrjalsen, "Subversion, Statecraft and Liberal Democracy", *Survival*, 61:4 (2019).

Breitenbauch, Henrik Ø. Niels Byrjalsen, Mark Winther & Mikkel Broen Jakobsen. "Orden og afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim", *Center for Militære Studier*, 2017.

Bruun, Hans Henrik. "De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarsopolitik", *Forsvarsministeriet* (tilgået d. 7. oktober 2019): <http://fornyhist.dk/X01-bruun.pdf>.

Kristensen, Hans & Matt Korda. "Status of World Nuclear Forces", *Federation of American Scientists* (tilgået d. 24. april 2020): <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>.

Bureau of Educational and Cultural Affairs. "Fulbright in Russia". (tilgået d. 27. marts 2020): <https://eca.state.gov/fulbright/country/russia>.

Buzhinsky, Evgeny & Oleg Shakirov. "Outlines for future conventional arms control in Europe: A sub-regional regime in the Baltics", *European Leadership Network*, 2019.

C. McGrath-Horn, Maxwell & Ryan R. Ulju, "Is the arctic an emerging market?", *Arctic yearbook 2018*, Arctic Portal (2018).

Congress Research Service, "Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements", *Congress Research Service* (tilgået d. 27. marts 2020): <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33865.pdf>.

Council of the Baltic Sea States. "Danish Presidency 2019-2020" (tilgået d. 27. marts 2020): <https://www.cbss.org/danish-presidency-2019-2020/>.

Council of the European Union. "EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine" (tilgået d. 3. oktober 2019): <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/#>.

CSCE. "Charter of Paris: For a New Europe", *OSCE* (tilgået d. 12 november 2019): <https://www.osce.org/mc/39516?download=true>.

Damen, Mario. "Fact Sheet: Russia", *European Parliament* (tilgået d. 30 maj 2019): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/177/russia>.

Department of Defense. "Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America" (tilgået d. 30. september 2019): <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

Devyatkin, Pavel. "Russia and the Arctic". *In Russian Strategic Intentions: A Strategic Multilayer Assessment (SMA)*, Whitepaper, U.S. Department of Defense & U.S. Department of Homeland Security, 2019.

Ellehuus, Rachel & Andrei Zagorski. "Restoring the European Security Order", *Center for Strategic & International Studies*, 2019.

European Commission. "International Cooperation: Russia" (tilgået d. 27. marts 2020): <https://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?pg=russia>.

European Commission. "Trade Picture: Russia" (tilgået d. 23. maj 2019): <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>.

European External Actions Service, "Public Diplomacy and Russia 2017-2018" (tilgået d. 15. oktober 2019): https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/public_diplomacy_2017-2018.pdf.

European Leadership Network Senior Network. "Group Statement on Nuclear Arms Control", *European Leadership Network*, 2019.

Eurostat. "EU-28 exports to and imports from Russia by product group, 2008 and 2018.png" (tilgået d. 15. november 2019): https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:EU-28_exports_to_and_imports_from_Russia_by_product_group,_2008_and_2018.png.

Farrell, Henry & Abraham L. Newman. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion", *International Security*, 44:1 (2019), 42-79.

Fearon, James D. "Rationalist explanations for war", *International Organization*, 49:3 (1995), 379-414.

Fink, Anya L. "Crisis Stability in the Twenty-First Century: Discussion Paper for a Track II Dialogue on U.S.-Russian Crisis Stability", *Center for Strategic and International Studies*, 2019.

Fischer, Sabine & Ivan Timofeev. "Selective Engagement Between the EU and Russia", *EUREN*, 2018.

Fischer, Sabine. "A Permanent State of Sanctions?", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2017.

Fitzsimmons, Michael. "Russian Strategy and the end of the INF Treaty", *Survival*, 60:6 (2018), 119-136.

Frear, Thomas, Lukasz Kulesa & Deynitsa Reynova. "NATO & Russia: How to overcome deterrence instability?", *European Leadership Network*, 2018.

Gabuev, Alexander, "Russian-U.S. Flashpoints in the Post-Soviet Space: The view from Moscow", *Carnegie Moscow Center*, 2018.

Galeotti, Mark. "Controlling Chaos: How Russia manages its political war in Europe", *European Council on Foreign Relations*, 2017.

Gerson, Michael S. "The Origins of Strategic Stability: The United States and the Threat of Surprise Attack". I *Strategic Stability: Contending Interpretations*, redigeret af Colby, Albridge A. & Michael S. Gerson. Carlisle: U.S Army War College Press, 2013.

Gibbons-Neff, Thomas. "How a 4-hour battle between Russian Mercenaries and U.S. Commandos Unfolded in Syria", *New York Times* (tilgået d. 10 oktober 2019): <https://www.nytimes.com/2018/05/24/world/middleeast/american-commandos-russian-mMercenaries-syria.html>.

Giles, Keir. *Moscow Rules*, London: Chatham House, 2019.

Gottemoeller, Rose. "NATO Is Not Brain Dead: The Alliance Is Transforming Faster Than Most People Think", *Foreign Affairs* (tilgået d. 19. december 2019): <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-12-19/nato-not-brain-dead>.

Gould, Joe & Aaron Mehta, "US to Europe: Fix Open Skies Treaty or we quit", *Defense News* (tilgået d. 12. december 2019): <https://www.defense-news.com/pentagon/2019/11/21/us-to-europe-fix-open-skies-treaty-or-we-quit/>.

Hill, Fiona & Clifford G. Gaddy, "What makes Putin Tick and what the West should do", *Brookings* (tilgået d. 23. oktober 2019): <https://www.brookings.edu/research/what-makes-putin-tick-and-what-the-west-should-do/>.

Hopmann, P. Terrence. "Synthesizing rationalist and constructivist perspectives on negotiated cooperation". I *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, redigeret af William Zartman & Saadia Touval, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Jakobsen, Peter Viggo. "Hvordan undgår vi et våbenkapløb i Grønland?", *Ræson* (tilgået d. 27. marts 2020): <https://www.raeson.dk/2019/peter-viggo-jakobsen-i-raeson39-hvordan-undgaar-vi-et-vaabenkaploeb-i-groenland/>.

Jakobson, Andre K. "Når Hydra Angriber", *Center for Militære Studier*, 2019.

Keohane, Robert O. "The Demand for International Regimes", *International Organization*, 36:2 (1982), 325-355.

Kofman, Michael, Anya Fink og Jeffrey Edmonds. "Russian Strategy for Escalation Management: evolution of key concepts", *Center for Naval Analyses* (tilgået d. 13. april 2020): https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DRM-2019-U-022455-1Rev.pdf.

Kubiak, Katarzyna. "Missile Control: It is not rocket science", *European Leadership Network*. 2019.

Kubiak, Katarzyna. "Towards a more stable Russia-NATO relationship", *European Leadership Network*, 2019.

Kubiak, Lukasz. "The Future of Conventional Arms Controle in Europe", *Survival*, 60:4 (2018), 75-90.

Lachowski, Zdzislaw. "Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe", *Stockholm International Peace Research Institute*, 2004.

Lewis, Jeffrey. "The last nuclear weapon treaty between the US and Russia is about to fall – and no one seems to care", *Prospect* (tilgået d. 12 december 2019): <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/inside-the-new-global-arms-race-washington-us-russia-china-nuclear-weapons-cyberwarfare>.

Liborius, Søren. "Security Architecture in the Baltic Sea Region". I *Danish-Russian Interfaces: The Arctic and Baltic Sea Region*, Russian International Affairs Council & Det Udenrigspolitiske Selskab, 2020.

Long, Franklin A. "Unilateral Initiatives", *Bulletin of the Atomic Scientists*, 40:5 (1984), 50-54.

Lukyanov, Fyodor. "How Russia Can Learn From Helsinki", *The Moscow Times* (tilgået d. 15. november 2019): <https://www.themoscowtimes.com/2015/08/19/how-russia-can-learn-from-helsinki-op-ed-a49068>.

Mallet, Victor & Roman Olearchyk, "Russia and Ukraine agree new ceasefire", *Financial Times* (tilgået d. 9. Januar 2020): <https://www.ft.com/content/54b4924e-1aba-11ea-97df-cc63de1d73f4>.

Mcneil, William H. "What we mean by the West", *Orbis*, 41:4 (1997), 513-524.

Melissen. Jan. "Public Diplomacy". I *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, redigeret af Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur. Oxford: Oxford University Press, 2013. 1-990

Milner, Helen. "International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses", *World Politics*, 44:3 (1992), 466-496.

Movchan, Andrey. "Sanctions and Retaliations: Where Russia-U.S. relations are headed", *Carnegie Moscow Center*, (tilgået d. 3. oktober 2019): <https://carnegie.ru/commentary/76120>.

Musselman, Chris. "Strategic Ambiguity: Speaking Putin's Language", *The National Interest*, 2014.

NATO, "Harmel Report" (tilgået d. 27. marts 2020): https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67927.htm.

NATO, "NATO-Russia Council" (tilgået d. 30. oktober 2019): https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm.

NATO, "Relations with Russia" (tilgået d. 30. oktober 2019): https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm.

NATO. "Questions and answers: by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the "NATO Engages: Innovating the Alliance"" (tilgået d. 15. november 2019): https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_171550.htm?selected-Locale=en.

Neumann, Iver B. "Russia's Europe 1991-2016: inferiority to superiority", *International Affairs*, 92:6 (2016), 1381-1399.

Neumann, Iver B. *Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations*, London: Routledge. 1995.

Nielsen, Jørn Boye. "Nedrustning på dagsordenen igen", *Rådet for International Konfliktløsning*, (tilgået d. 27. marts 2020): <http://riko.nu/wp-content/uploads/sites/11925/2019/10/RIKOs-Udenrigsanalyser-Nedrustning-skal-p%C3%A5-dagsordenen-igen-1.pdf>.

Olesen, Mikkel Runge & Camilla Tenna Nørup Sørensen, "Intensifying great power competition in the Arctic – points for consideration by the kingdom of Denmark" *DIIIS*, 2019.

Oliker, Olga. "U.S – Russia Strategic Dialogue on Crisis Stability (2017-2018)", *Center for Strategic International Studies*, 2018.

OSCE Secretariat, "The OSCE Concept of Comprehensive and Cooperative Security", OSCE (tilgået d. 12. november 2019): <https://www.osce.org/secretariat/37592?download=true>.

Peterson, Nicole. "Executive Summary", i *Russian Strategic Intentions: A Strategic Multilayer Assessment (SMA)*, Whitepaper, U.S. Department of Defense & U.S. Department of Homeland Security, 2019.

Pezard, Stephanie, Abbie Tingstad, Kristin Van Abel & Scott Stephenson, *Maintaining Arctic Cooperation with Russia*. Santa Monica: The Rand Corporation, 2017, 1-100.

Pollack, Joshua H. "Is Crisis Stability Still Achievable?", *American Physical Society* (tilgået d. 3. oktober 2019): <https://www.aps.org/units/fps/newsletters/201707/crisis.cfm>.

Putin, Vladimir. "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy", *Kremls Pressekontor* (tilgået d. 15. november 2019): <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.

Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 42:3 (1988), 427-60.

Ray, Michael. "The Helsinki Accords", *Encyclopædia Britannica*. 2018.

Remler, Philip. "Russia and Cooperative Security in Europe: Times Change, Tactics Remain", *Carnegie Endowment for International Peace*, 2019.

Ringsmose, Jens & Steen Rynning. "NATO og Rusland Mellem Strategisk Konfrontation og Stabilitet", *DIIIS*, 2019.

Rojansky, Matthew. "Russia and Strategic Stability". i *Strategic Stability: Contending Interpretations*, redigeret af Colby, Albridge A. & Michael S. Gerson. Carlisle: U.S Army War College Press, 2013.

Rumer, Eugene. "The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action", *Carnegie Endowment for International Peace*, 2019.

Russel, Martin. "US-Russia relations: reaching a point of no return?", *European Parliamentary Research Service*, 2018.

Rynning, Steen & Jens Ringsmose. "NATO og Rusland mellem strategisk konfrontation og stabilitet ", *Dansk Institut for Internationale Studier*, 2019.

Ryzhkov, Vladimir. "Russia and the European Union: Crisis and Prospects", *Survival*, 61:3 (2019), 139-164.

Sengupta, Somini. "United States Rattles Arctic Talks With a Sharp Warning to China and Russia", *New York Times* (tilgået d. 10. september 2019): <https://www.nytimes.com/2019/05/06/climate/pompeo-arctic-china-russia.html>

Simpson, Helen. "Russia's Foreign Agent Law: An HPR Explainer", *Harvard Political Review* (tilgået d. 26. november 2019): <https://harvardpolitics.com/world/russias-foreign-agent-law-an-hpr-explainer/>.

Skak, Mette. "Climate Change in the Arctic with respect to Russia: on geoengineering", *I Danish-Russian Interfaces: The Arctic and Baltic Sea Region*, Russian International Affairs Council & Det Udenrigspolitiske Selskab, 2020.

Smith, Brett. "Russia: Environmental Issues, Policies, and Clean Technologies", *AZO Cleantech* (tilgået d. 12. november 2019): <https://www.azocleantech.com/article.aspx?ArticleID=542>.

Snyder, Sarah. "The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War" (PhD diss., Georgetown University, 2006).

Sokov, Nikolai. "A Unilateral, Reciprocal Post-INF Cooldown", *Middlebury Institute of International Studies* (tilgået d. 27. marts 2020): <https://www.non-proliferation.org/a-unilateral-reciprocal-post-inf-cool-down/>.

Stoltenberg, Jens. "Press point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO-Russia Council", *NATO* (tilgået d. 27. marts 2020): https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_167680.htm.

Strausz-Hupé, Robert. *Protracted Conflict*, New York: Harper, 1959, 1-220.

Tocci, Nathalie "The Confrontation Between Russia and the West: A tale of concentric circles", *Carnegie Moscow Center*, 2018.

Trenin, Dmitri. "Despite the Helsinki Summit, the Hybrid War Is Here to Stay", *Carnegie Moscow Center*, 2018.

Trenin, Dmitri. "Strategic Stability in a Changing World", *Carnegie Moscow Center*, 2019.

Trevithick, Joseph. "U.S. Inspectors Have Examined Russia's Imminently Operational Hypersonic Missile", *The Drive* (tilgået d. 10. december 2019): <https://www.thedrive.com/the-war-zone/31215/u-s-inspectors-have-examined-russias-imminently-operational-hypersonic-missile>.

Vadyashkin, Sergey. "94% of Russians are concerned about the environment, poll says", *The Moscow Times* (tilgået d. 15. november 2019): <https://www.themoscowtimes.com/2019/03/25/1-of-russians-happy-with-environment-poll-a64946>.

Viakhireva, Natalia. "Russia, regional and non-regional actors in the Arctic". In *Danish-Russian Interfaces: The Arctic and Baltic Sea Region*, Russian International Affairs Council & Det Udenrigspolitiske Selskab, 2020.

Wake, Douglas. "Did the Cold War End in Vienna Thirty Years Ago in this Week?", *Security and Human Rights Monitor*, 2019.

Wivel, Anders & Hans Mouritzen, "Explaining Foreign Policy: International Diplomacy and the Russo-Georgian War", *International Politics review* 2:1 (2014), 31-47.

Wood, Andrew. "Now and then: Navigating the security agenda between Russia and NATO", *European Leadership Network*, 2019.