

A photograph of two military transport aircraft, likely C-17 Globemaster III, flying over a wet airfield at dusk. The aircraft are silhouetted against a sky with soft, colorful clouds. The foreground shows the wet, reflective surface of the airfield.

# **NATO OG RUSLAND MELLEML STRATEGISK KONFRONTATION OG STABILITET**

**Danmarks muligheder for at fremme kontinental dialog**

# Indhold

<b>Introduktion</b>	<b>5</b>
<b>NATO's militære afskrækkelsesprofil</b>	<b>9</b>
<b>NATO's politiske dødvande</b>	<b>17</b>
<b>Fornyelse</b>	<b>27</b>
<b>Konklusion</b>	<b>39</b>
<b>Noter</b>	<b>42</b>

Rapporten er i stort omfang baseret på interviews med diplomater, embedsmænd, analytikere og officerer primært i Bruxelles og Moskva. Vi vil gerne takke alle, der har stillet deres viden og indsigt til rådighed. Ingen nævnt, ingen glemt. Vi kunne ikke have skrevet rapporten uden jeres generøse hjælp. Samtidig vil vi gerne takke DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier samt Center for War Studies (CWS) på Syddansk Universitet for inspiration og intellektuel sparring.

Denne rapport er skrevet af Jens Ringsmose, dekan på Syddansk Universitet og Sten Rynning, prodekan & professor på Syddansk Universitet og udgivet af DIIS som en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier.

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier  
Østbanegade 117  
2100 København  
Tlf: +45 32 69 87 87  
E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)  
[www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Layout: Lone Ravnkilde  
Trykt i Danmark af Eurographic

ISBN 978-87-7605-978-1 (print)  
ISBN 978-87-7605-979-8 (pdf)

DIIS publikationer kan downloades gratis eller bestilles fra [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

© København 2019, forfatterne og DIIS





**INTRODUKTION**



NATO-Rusland-forholdet er kørt ind på et antagonistisk spor, hvor en horisont af partnerskab og samarbejde opløses i konfrontation og trusler. NATO-diplomater og analytikere i Bruxelles og Moskva vurderer situationen som ikke bare fastlåst, men også skrøbelig. For NATOs evne til at imødesee og påvirke grundlæggende bevægelser i europæisk sikkerhed er på spil. Hvor dybt antagonismen stikker, og om Danmark kan bidrage til øst-vest-stabilisering via fornyet NATO-aktivisme, er de to hovedspørgsmål, vi rejser i denne rapport.

Såvel NATO-landene som Rusland anerkender, at der er behov for risikoreducerende tiltag, praktisk samarbejde og en politisk dialog, der kan bidrage til at dæmpe den mistillid, der har vokset sig massiv i de senere år. Alligevel er de politiske relationer lagt på is, mens den militære konfrontation synes nærmere. Øst-vest-forholdet er dermed inde i en kritisk fase, også set i forhold til Den Kolde Krig. Før 1989 investerede parterne ganske vist enorme ressourcer i militær kapacitet og gensidig afskrækkelse, men de var også i stand til at føre en dialog baseret på stabiliteten i deres (modsatrettede) ideologier og værdier. I 2019 er denne stabilitets dialog væk. Det politiske rum er både uklart, komplekst og vanskeligt og efterlader den militære afskrækkelsespraksis uden politisk fortøjning.<sup>1</sup> Denne politisk-militære ubalance er ikke i alliancens interesse. Dels er den kontinentale sikkerhed på spil. Dels er selve ubalancen udtryk for, at NATO er frosset fast i et vanskeligt politisk kompromis, som på den lange bane vil overlade mere og mere initiativ til Rusland.

**Rapportens pointe er imidlertid, at stilstand er farlig for NATO, for stilstand spiller det politiske initiativ over til Rusland og øger spændingerne internt i alliancen.**

Forudsætningen for, at NATO kan bevæge sig og indgå i en meningsfuld politisk dialog med Rusland, er, at de allierede har en grad af fælles forståelse af, hvordan relationen til Rusland bør være. Sat på spidsen, så rummer alliancen meget forskellige holdninger til, hvordan en Rusland-politik kunne tage sig ud. Som formuleret af en NATO-diplomat, der blev interviewet i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende rapport: "NATO har en Rusland-approach. Men vi er langt fra at have en egentlig Rusland-politik og en fælles politisk-strategisk målsætning, når det gælder den langsigtede relation til Moskva".<sup>2</sup> Naturligvis kræver en stabilisering af øst-vest-forholdet også politisk vilje i Kreml, men for NATO må udgangspunktet være en bevægelse i retning af større enighed om, hvad Rusland er, og hvordan Rusland mest hensigtsmæssigt håndteres. Kort sagt: NATO har brug for en Rusland-politik.

Ambitionen med nærværende rapport er dobbelt: Vi beskriver for det første, hvordan NATOs tilgang til Rusland har udviklet sig siden 2014, og hvordan alliancen var resolut og effektiv, når det gjaldt den militære afskrækkelse af Moskva, men langt mere famlende med hensyn til udviklingen af en substantiel politisk dialog. Det andet sigte med rapporten er at komme med bud på, hvordan NATO-landene kan harmonisere deres grundforståelse af Rusland og dermed bevæge sig fremad i en politisk afklaring af, hvordan dialogen med Rusland kan formes. Kun gennem en sådan harmonisering kan alliancen gribe det strategiske initiativ i forholdet til Moskva. Vi argumenterer endvidere for, at der indtil sommeren 2020 er et vindue for at igangsætte en sådan intern afklaringsproces. Danmark kunne i samarbejde med visse små og/eller mellemstore allierede være initiativtager og bidrage til at skabe forudsætningerne for, at et politisk afklaret NATO går på to ben – et militært og et politisk – med henblik på at stabilisere øst-vest-relationen.

Rapporten er struktureret i tre hoveddele. Første del blotlægger afskrækkelsens arkitektur, som NATO har opbygget den via topmøderne i Wales (2014), Warszawa (2016) og Bruxelles (2018). Et halvt årti efter Ruslands annektering af Krim er arkitekturen relativt komplet, og selvom afskrækkelsesprofilen givetvis skal justeres i de kommende år, så er hovedelementerne på plads. I rapportens anden del analyserer vi det politiske spil og den fastfrosne dialog med Rusland. Vi forklarer, hvorfor "normalisering" er kontroversiel og gennemgår positionerne i alliancens interne debat om Rusland. I tredje og sidste del skitserer vi den mulighed, der findes internt i NATO, for at etablere en stærkere konsensus om dialogen med Rusland. En styrket NATO-position vil dels øge sandsynligheden for, at Rusland bliver tvunget ind i en oprigtig øst-vest-dialog, og dels klargøre alliancens relevans i det store spil om strategiske atomvåben (START-aftalerne), som for alvor begynder i slutningen af 2020.

Det scenarie om bevægelse i NATO og udsigt til en substantiel NATO-Rusland-dialog, som rapporten rummer, er usikkert. Såvel situationen internt i alliancen som forholdet mellem NATO og Rusland er fastfrosset, og det er ikke overvejende sandsynligt, at selv de mest velkoordinerede og helhjertede forsøg på at skabe forandring vil bære frugt. Rapportens pointe er imidlertid, at stilstand er farlig for NATO, for stilstand spiller det politiske initiativ over til Rusland og øger spændingerne internt i alliancen. Hertil kommer, at en magtrelation, der alene er baseret på afskrækkelse, øger risikoen for, at uheld og misforståelser fører til en eskalerende militær konfrontation. Der er derfor al mulig grund til at arbejde for forandring internt i NATO – også selvom chancerne for succes er små. Men det kræver politisk prioritet, ambitioner, vilje og mod samt organisatorisk muskelmasse på et niveau, Danmark ikke længere er vant til at mobilisere.



**NATO'S MILITÆRE AFSKRÆKKELSESPROFIL**

Det var topmøderne i Wales (2014), Warszawa (2016) og Bruxelles (2018), som tilsammen dannede den politiske ramme om NATOs militære tilpasning til et mere aggressivt Rusland. I de kommende år vil alliancen skulle justere, føje til og finpudse den grundlæggende afskrækkelsesarkitektur, der blev etableret i årene 2014-2018, men hovedelementerne blev fastlagt under og forud for de tre topmøder. I den forstand udgør Wales, Warszawa og Bruxelles en afrundet epoke og en samlet bevægelse, som på bemærkelsesværdig kort tid refokuserede alliancen, samtidig med at topmøderne tilvejebragte et ganske komplet militært svar på et markant forværret trusselsbillede. Wales-topmødet igangsatte det umiddelbare (og kort-sigtede) svar på annekteringen af Krim og Ruslands militære indblanding i det østlige Ukraine. Warszawa-topmødet var først og fremmest fokuseret mod at etablere en fremskudt allieret tilstedeværelse i Baltikum og Polen. Og i Bruxelles koncentrerede medlemslandene sig om at justere alliancens kommandostruktur og bringe en betydelig del af NATOs styrker i et højere beredskab. Mens NATO – som beskrevet i rapportens anden hoveddel – har haft overordentligt vanskeligt ved at aktivere en substantiel politisk dialog med Rusland, har udviklingen henimod effektiv militær afskrækkelse været anderledes succesfuld.<sup>3</sup>

NATOs første skridt imod en militær tilpasning og opbygningen af en afskrækkelsesprofil blev taget i Wales i september 2014, da alliancen besluttede at iværksætte en såkaldt Readiness Action Plan (RAP). Selvom NATO af hensyn til alliancens sydeuropæiske medlemslande gentagne gange fremhævede, at RAP'en også var rettet mod "our Southern neighbourhood, the Middle East and North Africa" – og i årene der fulgte: at NATOs tilgang var 360 grader – så var det fra begyndelsen åbenlyst, at RAP'en fremfor noget andet tog sigte mod dels at betrygge de mest udsatte allierede i øst, dels at afskrække Rusland fra overrumplende offensiver. Man skrev og talte om "øst og syd", men i langt de fleste NATO-hovedstæder tænkte man "Rusland". Under overskrifterne "reassurance" og "adaptation" kickstartede RAP'en således en lang række overvågnings-, øvelses- og policing-aktiviteter i de baltiske lande, Norge, Sortehavsregionen og Østeuropa.<sup>4</sup> Resultatet var først og fremmest en langt mere synlig militær tilstedeværelse tæt på Ruslands grænser.

Centralt i RAP'en stod beslutningen om at udbygge NATOs hurtige udrykningsstyrke NATO Response Force (NRF). Når NATOs generalsekretær, Jens Stoltenberg, i efteråret 2014 talte om en tredobling af NRF's samlede styrketal fra ca. 13.000 til 40.000 mand, involverede det ganske vist en god portion kreativ bogføring, men også reelle forbedringer af reaktionsstyrken. Vigtigst i den sammenhæng var oprettelsen af den mindre spydspidsstyrke Very High Readiness Joint Task Force (VJTF – ca. 5.000 landstyrker plus sø- og luftmilitære enheder), der som en

integreret del af NRF'en kan udsendes til et brændpunkt – i øst eller syd – i løbet af få dage. Militær-strategisk betraget er styrken ikke tænkt som en enhed, der skal kunne tilbagevise endsige nedkæmpe et determineret russisk angreb, dertil er den alt for lille og let, men snarere som en "mobil snubletrådsstyrke", der gennem hurtig fremsendelse kan bidrage til afskrækkelsen af en potentiel aggressor. En angriber vil således hurtigt befinde sig i væbnet kamp med ikke blot det (mindre) angrebne lands styrker men også med enheder og personel fra alle de NATO-lande, der på et givent tidspunkt bidrager med soldater og kapaciteter til VJTF'en.<sup>5</sup>

### **En erklæret permanent tilstedeværelse i de baltiske lande og Polen ville i et betydeligt omfang have vanskeliggjort ethvert forsøg på dialog mellem NATO og Rusland.**

Wales-topmødet adresserede stort set ikke de mere langsigtede spørgsmål knyttet til alliancens kommandostruktur, men de allierede besluttede dog at oprette otte små såkaldte NATO Force Integration Units (NFIU) i otte forskellige østeuropæiske lande. Idéen bag de ca. 40 mand store NFIU'er var først og fremmest at forberede og facilitere en hurtig og gnidningsfri modtagelse af NRF'en samt de allierede styrker, der måtte følge i en krisesituation. De enkelte NFIU'er har således som primær opgave at identificere anvendelig infrastruktur, logistiske netværk og mulige forbindelseslinjer i deres respektive "host nations". Samtidig bidrog etableringen af NFIU-strukturen til at styrke alliancens tilstedeværelse og synlighed i de mest udsatte lande. I den forstand har de otte NFIU'er i høj grad også virket til at betrygge de allierede lande tættest på Rusland.

Der gik imidlertid ikke mange måneder efter Wales-topmødet, før de allierede måtte sande, at det kan blive endog meget vanskeligt at få den "mobile snubletråd" i form af VJTF'en sendt frem til f.eks. et baltisk land i en krisesituation. Dels stod det klart, at NATOs evne til at flytte troppestyrker på kort tid var svækket markant i årene efter Den Kolde Krigs afslutning, dels efterlod de vestlige efterretningstjenester ikke tvivl om, at Ruslands militære evne til at spærre allierede ude fra f.eks. Baltikum var styrket betydeligt. Konsekvensen var åbenbar. Hvis ikke VJTF'en havde mulighed for at nå frem, inden en krisesituation var afsluttet med Rusland som sejrherre, så ville VJTF'en ikke afskrække – og Rusland ville, hvis intentionen var til stede, kunne foretage et land grab, altså annektere et stykke NATO-territorium i f.eks. Baltikum, og dermed sætte NATO skakmat<sup>6</sup>.



Svaret på den udfordring kom på Warszawa-topmødet i juli 2016 i form af et nyt initiativ navngivet Enhanced Forward Presence (eFP). Logikken bag eFP er, at når det kan blive vanskeligt at fremføre styrker i en krisesituation, så er der behov for en vedvarende allieret tilstedeværelse i de mest udsatte medlemslande. Med andre ord: Den mobile snubletråd etableret i Wales blev suppleret med en permanent roterende udstationering af styrker fra en række forskellige NATO-lande. Konkret materialiserede den fremskudte snubletråd sig i fire multinationale kampgrupper udsendt til de baltiske lande og Polen og anført af fire "framework nations": Storbritannien i Estland,<sup>7</sup> Canada i Letland, Tyskland i Litauen og USA i Polen. I skrivende stund er der ikke sat en udløbsdato på initiativet, og ingen af de fire "framework nations" har signaleret et ønske om at overlade ansvaret til andre NATO-lande, heller ikke selvom eFP-styrkerne skal være roterende for at undgå en egentlig stationær tilstedeværelse. En erklæret permanent tilstedeværelse i de baltiske lande og Polen ville i et betydeligt omfang have vanskeliggjort ethvert forsøg på dialog mellem NATO og Rusland. Tilsammen udgør de fire eFP-kampgrupper den vigtigste komponent i NATOs afskrækkelsesprofil.

**For landene tættest på Rusland er de eksisterende militære tiltag en god begyndelse. For langt størstedelen af de øvrige NATO-lande er afskrækkelsesprofilen på plads.**

Selvom eFP-kampgrupperne fjører til de baltiske lande og Polens samlede kampkraft, så vil de – som VJTF'en – imidlertid ikke kunne stille meget op imod et beslutsomt russisk angreb. Men nøjagtigt som det er tilfældet med NATOs mobile snubletrådsstyrke, så er det heller ikke ambitionen med eFP. Den stationære snubletrådsstyrke skal alene give næring til en russisk bekymring for, at selv et begrænset angreb på et østligt NATO-land vil mobilisere hele alliancen og dermed udløse et langt større modangreb.<sup>8</sup>

I den forstand er det åbenlyst, at alliancen har valgt en afskrækkelsesstrategi, som først og fremmest baserer sig på truslen om gengældelse eller "straf". I modsætning til en afskrækkelsesstrategi, der tager afsæt i evnen til rent faktisk at kunne imødegå og tilbagevise et væbnet angreb, så er "gengældelsesafskrækkelse" relativ billig (den kræver få udstationerede styrker, men en kapacitet til at slå hårdt igen) og er mindre provokerende overfor Rusland. På negativsiden betragter de fleste analytikere denne form for afskrækkelse som mindre troværdig end en afskrækkelse baseret på

imødegåelse, forsvar og afvisning.<sup>9</sup> I det lys kan det ikke undre, at de baltiske lande og Polen har været særligt aktive i forsøgene på at forøge den allierede tilstedeværelse i Baltikum og Østeuropa, mens de primære troppebidragsydende lande har været langt mere tilbageholdende med at drøfte en eventuel udvidelse af NATOs tilstedeværelse i øst. For landene tættest på Rusland er de eksisterende militære tiltag en god begyndelse. For langt størstedelen af de øvrige NATO-lande er afskrækkelsesprofilen på plads.<sup>10</sup>

At afskrækkelsesarkitekturen er stort set komplet i de fleste NATO-landes perspektiv blev klart efter topmødet i Bruxelles i juli 2018. Her spillede den militære tilpasning til Rusland igen en central rolle. Ud over byrdedelingsspørgsmålet – som er blevet et nærmest permanent punkt på NATOs dagsorden siden Donald Trumps indtog i Det Hvide Hus – så var Bruxelles-mødet først og fremmest domineret af to emner: En reform af NATOs kommandostruktur og et amerikansk-initieret tiltag med overskriften NATO Readiness Initiative (NRI). Begge tiltag fjører vigtige brikker til NATOs militære afskrækkelse af Rusland.

Tilpasningen af NATOs ryggrad – den militære kommandostruktur – afspejler, at geografi (og en geografisk bundet trussel i form af Rusland) igen er dimensionerende for alliancens infrastruktur. Mens kommandostrukturreformene op igennem 1990'erne og 00'erne tog sigte mod at gøre op med idéen om, at NATOs hovedkvarterer skal have ansvar for bestemte geografiske regioner og i stedet prioriterede et funktionelt eller fleksibelt organiseringsprincip af hensyn til internationale operationer som i Afghanistan, så har den nyligt gennemførte reform tydeligt bragt geografi tilbage i kommandostrukturen. Vigtigst i den sammenhæng er oprettelsen af to nye hovedkvarterer med fokus rettet mod bestemte regioner: Den nye såkaldte Joint Force Command i Norfolk, Virginia får således til opgave at sikre, at der er fri bevægelighed ad søvejen mellem USA og Europa, mens det nye logistiske hovedkvarter i Ulm i Tyskland får ansvaret for, at alliancen forbedrer sin evne til at transportere styrker og militært udstyr på tværs af Europa. Begge nyskabelser har som ultimativt mål at forbedre NATOs muligheder for at kunne udkæmpe en krig i Baltikum eller Østeuropa, og begge hovedkvarterer styrker dermed alliancens evne til at afskrække Rusland.<sup>11</sup>

Med NRI sigter NATO mod, at en betydelig del af alliancens styrker kommer op på et højere beredskab. Kort fortalt er det ambitionen, at medlemslandene i 2020 skal kunne stille med 30 mekaniserede infanteribataljoner, 30 eskadriller og 30 flådeartillerifjører i løbet af 30 dage. På kortform har NATO da også døbt initiativet

"4 gange 30". Selvom størstedelen af de allierede nok erkender behovet for, at en større del af landenes styrker er på højt beredskab, har det amerikanske initiativ ikke vakt udelt begejstring i alliancen. For det første er den økonomiske regning for at have styrker på 30 dages beredskab høj. For langt de fleste lande i alliancen stiller et højere beredskab krav om yderligere investeringer i materiel, ammunition og brændstof. Samtidig binder et højere beredskab enhederne, så de ikke kan anvendes i andre sammenhænge, og endelig koster initiativet flere penge i løntillæg til de tilmeldte troppeenheder. Af alle disse grunde er det temmelig usikkert om "4 gange 30"-initiativet vil være klar i 2020.<sup>12</sup>

**Samtidig er der i alliancen nu også en voksende erkendelse af, at den stort set komplette afskrækkelsesprofil ikke kan stå alene. Stabilitet og forudsigelighed kræver dialog med Rusland.**

For det andet er det oplevelsen blandt mange allierede, at den "catchy" amerikanske formulering frem for alt har været drevet af politiske hensyn og ikke af et reelt og gennemtænkt militært behov. Blandt alliancens militære chefer bliver der således sat spørgsmålstejn ved det hensigtsmæssige i at sigte mod akkurat "4 gange 30", og flere har efterspurgt den tilbundsgående militære analyse, som peger i retning af målene indeholdt i NRI. Flere diplomater og embedsmænd, som vi har interviewet til denne rapport, beskriver det amerikanske initiativ som et tiltag, der først og fremmest har rødder i Washingtons ønske om at skabe en mere ligelig transatlantisk byrdedeling, og kun sekundært som et initiativ der udspringer af objektive militære behov erkendt i alliancens styrkeplanlægningsproces.

Det kommende års tid bliver det NATOs militære myndigheder, der får til opgave at omsætte "4 gange 30" til konkrete tiltag og løsninger. I skrivende stund er det stadig uklart nøjagtigt, hvordan NRI vil materialisere sig, herunder om USA for alvor vil træde ind i initiativet med egne styrker eller bruge det for at presse europæerne ind i en større aktivisme. Det er dog sandsynligt, at en del – hvis ikke alle dele – af initiativet vil udfolde sig indenfor rammerne af NRF'en. Flere af vores samtalepartnere i NATO-hovedkvarteret beretter om en "adapted NRF" (aNRF), der ud over de eksisterende NRF-elementer skal rumme "4 gange 30"-ambitionen. Sker det, vil alliancens hurtige udrykningsstyrke blive markant forstærket og omdannet til "NRF on steroids", som en centralt placeret NATO-diplomat præsenterede det for os.<sup>13</sup>

Samlet betragtet var NATO hurtig og effektiv i bestræbelserne på at etablere militær afskrækkelse i relationen til Rusland. Alliancen måtte ganske vist erkende, at en del af de gamle militære koldkrigsdyder var "glemt", og at eksempelvis evnen til at flytte store konventionelle styrker på tværs af landegrænser nu skal "genlæres", men set lidt fra oven har tilpasningen til Rusland været forbavsende succesfuld. Samtidig er der i alliancen nu også en voksende erkendelse af, at den stort set komplette afskrækkelsesprofil ikke kan stå alene. Stabilitet og forudsigelighed kræver dialog med Rusland. Og på det punkt er NATO væsentligt mere udfordret.





**NATO'S POLITISKE DØDVANDE**

NATO har en politisk rammeaftale med Rusland fra 1997, som bygger på idéen om partnerskab og fælles sikkerhed. Aftalens grundlag er princippet om udelelig sikkerhed, og dens perspektiv er en fælles gradbøjning ind imod et nyt Europa. Et Europa, hvor NATO bevæger sig ud over Den Kolde Krig og bliver mere politisk engageret og bredt favnende, og hvor Rusland forsætter sin politiske og økonomiske demokratisering.<sup>14</sup> I 2002 blev aftalen opgraderet og udvidet med oprettelsen af et NATO-Rusland Råd (NATO-Russia Council, NRC), hvor parterne ikke længere skulle sidde overfor hinanden (i formatet "19+1", baseret på at NATO dengang havde 19 medlemslande), men sammen i én fælles beslutningskreds (i formatet "20"). Selve NRC-rådet var tænkt som toppen af en kranselage, som for det meste skulle bestå af en række NRC-arbejdsgrupper fokuseret på konkrete emner som terrorbekæmpelse, krisestyring, ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben, våbenkontrol, missilforsvar og andre militære emner.<sup>15</sup> Logikken var således, at 2002-aftalen satte ekstra strøm på visionen fra 1997, ifølge hvilken de to parter skulle komme til at ligne hinanden mere og mere i deres demokratiske tilsnit, parallelt med at de i stigende omfang skulle udvide deres praktiske samarbejde omkring Europas sikkerhed.

**Denne gang var der ikke blot tale om ydre (russisk) støtte til separatistiske republikker, men en decideret ændring af internationalt anerkendte landegrænser og en udvidelse af eget (russisk) territorium. Maskerne faldt så at sige.**

Det holdt hårdt i flere omgange. NATOs udvidelse med syv østeuropæiske lande i 2004 var bagt ind i NRC-aftalen og som sådan forholdsvis ukontroversiel, også selvom den involverede de tre baltiske lande – de eneste dele af det tidligere Sovjetunionen, som til dato er trådt ind i alliancen. Men udvidelsen dukkede op igen nogle år senere, da Ruslands præsident Putin i februar 2007 lancerede en bred og hård kritik af USA og NATO. USA's politik var grundlæggende ekspansiv og destabiliserende, argumenterede Putin, og fremmanede ikke bare de baltiske lande, men også det, som Putin anså for at være utidig indblanding i Georgiens rosa og Ukraines orange revolutioner i 2003-2005. Hertil kom de videre geopolitiske effekter af krigen i Irak samt USA's ønske om at udbygge sit missilskjold. Da USA så i foråret 2008 pressede på i NATO for at udstede medlemsskabsinvitationer til Georgien og Ukraine, men stødte på væsentlig europæisk modstand, landede NATO på det mærkværdige kompromis, at de to lande ikke ville blive inviteret indenfor foreløbig, men at perspektivet var, at "disse lande vil blive medlemmer af NATO".<sup>16</sup>

I august samme år svarede Rusland igen ved at invadere den sydossetiske del af Georgien og sende forstærkninger til Abkhasien, en anden del af Georgien støttet af Rusland mod regeringen i Tbilisi. I en kort, intensiv krig fik Rusland ødelagt væsentlige dele af Georgiens kampevne, udvidet områderne i Georgien under russisk kontrol, samt demonstreret sin utilfredshed med den Euro-Atlantiske orden. I sit oprør mod denne orden overtrådte Rusland flere grundlæggende politiske aftaler, herunder principperne fra Helsingfors Slutakten 1975 og Paris Charteret fra 1990, som forbyder trusler om eller brug af væbnet magt mod en stats politiske eller territoriale uafhængighed. For NATO var dette et skridt for langt. NATO frøs derfor NRC-samarbejdet, samtidig med at man afviste, at der under disse omstændigheder kunne blive tale om at returnere til "business as usual".<sup>17</sup>

Denne fastfrysning af forholdet holdt dog ikke længe. I løbet af efteråret 2008 åbnede NATOs forsvarsministre for en dialog om fælles interesser, såsom konflikten i Afghanistan, antiterrorisme og konventionel og nuklear våbenkontrol, hvorefter NATOs udenrigsministre åbnede for en uformel politisk dialog i NRC-format. Den uformelle politiske dialog skete dog med den forståelse, at NATO til stadighed ikke kunne acceptere Ruslands tilstedeværelse i Georgien. I foråret 2009 flyttede parterne sig yderligere, ikke mindst da præsident Obama trådte ind i embedet i stedet for præsident Bush og blandt andet skrinlagde den planlagte udbygning af det amerikanske missilforsvar og formulerede et ønske om en ny begyndelse – "a reset" – i forholdet til Rusland. Året forinden, i marts 2008, var Putin trådt tilbage som russisk præsident, og håbet var, at hans afløser, præsident Medvedev, kunne blive en reel forandringskraft i russisk politik. Med dette perspektiv fik NATO-Rusland-partnerskabet igen liv, og 1997- og 2002-aftalerne fremstod igen relevante.<sup>18</sup>

Da Rusland i marts 2014 invaderede og dernæst annekterede Krim-halvøen brød forståelsen mellem NATO og Rusland sammen på en mere grundlæggende måde. Denne gang var der ikke blot tale om ydre (russisk) støtte til separatistiske republikker, men en decideret ændring af internationalt anerkendte landegrænser og en udvidelse af eget (russisk) territorium. Maskerne faldt så at sige. Som organisation kan NATO ikke vedtage og implementere økonomiske sanktioner. De blev i stedet gennemført i regi af EU og via nationale kanaler. Men militært reagerede NATO med den række af betryggende (overfor østlige allierede) og afskrækkende (overfor Rusland) skridt, som vi så i første del af nærværende rapport. Politisk var reaktionen umiddelbart særdeles klar: NATO fordømte i "stærkest mulige" vendinger Ruslands handlinger som illegale og illegitime og suspendede alle civile og militære samarbejder.<sup>19</sup> Som i 2008 var mantraet, at der ikke kunne blive tale om at returnere til "business as usual", men i dag ser forhindringerne for fornyet dialog ud til at være



af en anden og alvorligere karakter. I vestlig optik har Rusland forbrudt sig mod de helt basale spilleregler i international politik, og en tilbagevenden til "normalen" er ikke i syne.

I og med at Rusland og NATO ser ud til at stå i et nulsumsspil, hvor den ene taber det, modparten vinder, er det rimeligt at sætte spørgsmålstejn ved logikken i at fastholde 1997- og 2002-aftalernes vision om politisk konvergens. Intet tyder på, at demokrati, retsstatsprincipper og privat virksomhed kommer til at få samme betydning i Rusland som i Vesten. NATO har dog fastholdt disse aftaler som et perspektiv – en slags horisont, som man håber at kunne arbejde sig henimod, hvis ellers Rusland ønsker en ny kurs: samarbejde fremfor konfrontation. NATO suspenderede derfor ikke de politiske kanaler til Rusland. Efter at have været fastfrosset i to år kom møderækken i NRC således igen i gang i april 2016 ud fra en tankegang om, at det nu gjaldt om at undgå misforståelser og uheld i den tilspidsede situation – symboliseret ved blandt andet en række risikofyldte flymanøvrer i luftrummet over Sortehavet og Østersøen.

### Vil dialog gyde olie på rørte vande? Eller vil Rusland bruge dialogerne offensivt og manipulerende for at skabe splittelse og strid i NATO?

Siden 2016 har NRC holdt otte møder, og NATO har støttet arbejdet omkring flysikkerhed forestået af en finskledet ekspertgruppe (Baltic Sea Air Safety). I tillæg har der siden 2015 været mulighed for dialog mellem de militære øverstkommanderende for hhv. NATO og Rusland. Det har været et "tyndt" dialogspor på 4-stjernet niveau mellem Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), general Curtis M. Scaparotti og chefen for den russiske generalstab, general Valery Gerasimov, med et meget begrænset substantielt indhold. Da NATO afholdt sin største øvelse siden Den Kolde Krig, Trident Juncture, i 2018, fulgte alliancen forskrifterne fra Wien-dokumentet fra 1994 vedrørende tillidsskabende foranstaltninger og inviterede eksterne observatører med, herunder russiske. Og endelig har NATO designet sin militære opbygning således, at den rummes indenfor aftalerne fra 1997 og 2002. NATO har ikke flyttet sin permanente kommandostruktur østpå, da de såkaldte NFIU'er (beskrevet i ovenstående) kun er små støtteelementer til en mulig senere styrkeopbygning. Og NATOs eFP-tropper er relativt små og roterende og dermed hverken de permanente eller substantielle kamptropper, som NATO i 1997-aftalen fraskrev sig retten til at opstille i Østeuropa.<sup>20</sup>

Der er imidlertid intet til hinder for, at NATO erklærer aftalen for brudt og ugyldig. Dels har Rusland overtrådt de grundlæggende principper om gensidig respekt for statslig suverænitet og ikke-aggression, dels tog NATO forbehold overfor netop en sådan kritisk situation ved i 1997 at binde sig til den "aktuelle og forudseelige" politiske tilstand i Europa.<sup>21</sup> Når NATO ikke har ønsket at vende ryggen til samarbejdsaftalerne, skyldes det flere forhold. I og med at NATO fastholder det samarbejdende perspektiv, forsøger NATO at skubbe "den moralske byrde" over på Rusland. Derved håber man at kunne vinde den europæiske opinion. Men nok så væsentlig hersker der også en dyb intern strid i NATO om karakteren og dybden af russisk revisionisme: Var Krim bare et politisk stormvejr? Eller var den russiske annektering et tegn på en mere grundlæggende klimaforandring i europæisk sikkerhedspolitik? Tæt forbundet til dette basale spørgsmål er en diskussion om det hensigtsmæssige i at give Rusland selv små åbninger for dialog: Vil dialog gyde olie på rørte vande? Eller vil Rusland bruge dem offensivt og manipulerende for at skabe splittelse og strid i NATO?

I fraværet af en bare nogenlunde basal allieret konsensus om, hvad Rusland er og vil, kommer dialogen i NRC og på 4-stjernet niveau i stort omfang til at køre i et politisk tomrum. NRC-møderne har en nærmest rituel karakter, hvor NATO insisterer på at starte med at misbillige og afvise Ruslands annektering af Krim (og Ruslands indblanding i det østlige Ukraine), hvorefter de to parter diskuterer mindre væsentlige forhold vedrørende blandt andet Afghanistan og international terrorisme. Som flere diplomater udtrykte det overfor os, så er dagsordenen "meget svær". Problemerne med dialogen afhjælpes ikke af, at Rusland har valgt at hjemkalde både sin permanente repræsentant (den russiske NATO-ambassadør) og sin militære repræsentant fra deres NATO-mission, hvorfor Rusland i øjeblikket kun er repræsenteret på lavere diplomatiske og militære niveauer.<sup>22</sup>

På det højere 4-stjernede niveau er NATOs politik, at kanalen er åben, men at den ikke må blive rutinemæssig. Den må således ikke give anledning til møder for den gode atmosfæres skyld eller til nye konkrete samarbejder på militært niveau – hvilket vil indikere en grad af tilbagevenden til "business as usual" og dermed en de facto accept af tingenes tilstand og den russiske annektering af Krim. Scaparotti og Gerasimov kan altså kun mødes, hvis der er et usædvanligt og konkret behov for dialog, og de må ikke aktivere den række af militære samarbejdskomitéer, som ligger under NRC.

Samme form for vanskelig balancegang mellem "rutinisering"/"business as usual" og en fuldstændig suspension af dialogen skal konstant håndteres af NATOs Military Liaison Mission (NMLM) i Moskva: Efter svære overvejelser valgte alliancen i foråret 2017, at NMLM skulle bestå, da en beslutning om at lukke missionen formentlig vil være uigenkaldelig. Samtidig er NMLM dog blevet kraftigt beskåret – fra knapt 20 ansatte til blot tre. Men NATO fastholder, at de par NATO-officerer (pt. en italiensk oberst og en ungarsk oberstløjtnant – hertil kommer en tysk befalingsmand), som bemande missionen, ikke må indgå i nogen form for substantielt samarbejde med det russiske militær.<sup>23</sup> NATO-officererne har indenfor det seneste år besøgt det russiske forsvarsministerium to gange men udelukkende til introduktionsbesøg. Der må ikke være en mødedagsorden, og der må ikke føres en substantiel dialog. Af frygt for at Rusland vil søge at score diplomatiske point og puste til den interne spænding i NATO, besluttede alliancen endvidere i foråret 2019, at hverken officererne på NMLM eller allierede forsvarsattachéer i Moskva kunne deltage i den stort anlagte Moscow Security Conference i slutningen af april.<sup>24</sup>

### Den hårde kerne i NATO er altså solid, pragmatikerne går forsigtigt til værks, og visse allierede søger at bygge intern bro.

NATO sidder dermed fast i en skrøbelig forståelse af "fastfrysning" eller "ikke-samarbejde". Den basale forståelse er, at 1997- og 2002-aftalerne fortsat består, men at der er lukket for al praktisk dialog og samarbejde med Moskva, så længe Rusland fastholder besættelsen af Krim. Alliancen holder nogle få politiske kanaler åbne, men afviser trods russiske tilnærmelser at give den meget begrænsede dialog substans af frygt for, at en genopbygning af NATO-Rusland-forholdet vil være ensbetydende med en stiltiende accept af russisk revisionisme i Østeuropa.

Skrøbeligheden i denne konstruktion består i, at Rusland spiller på den lange bane – ingen forventer, at Rusland opgiver Krim – og NATO står med intern uenighed (splittelse vil være en for stærk betegnelse) og en verden, som bevæger sig. Jo længere tid, der går, og jo mere Kina, Iran eller Syrien, eller helt andre udfordringer, presser sig på som sikkerhedspolitiske emner, hvor en NATO-Rusland-dialog kunne være god at have, desto større vil presset blive for, at NATO skal åbne lidt op. Samtidig gør de russiske myndigheder, hvad de kan for at skubbe på. Vores russiske samtalepartnere i Moskva fremhævede flere gange det hensigtsmæssige i, at NATO og Rusland så småt begynder at tale om praktiske forhold, såsom terrorisme, flysikkerhed, våbenkontrol og missilforsvar.<sup>25</sup>

Det er således Kremls politik at hænge Krim-annekteringen og krigen i det østlige Ukraine på en krog defineret ved mistillid mellem øst og vest – og så argumentere for, at pragmatisk samarbejde på alle niveauer er det bedste middel i bestræbelserne på at genvinde tillid. Det er derfor heller ikke tilfældigt, at Rusland trækker emner som våbenkontrol og tillidsforanstaltninger – noget alle i princippet ønsker sig, og som derfor former den offentlige debat – over i et NATO-Rusland-regi, hvor NATO grundet sin Krim-politik kommer til at fremstå som den modvillige og blokerende part. Det gør det nemt at udstille NATO negativt. Tilbage står, om end udenfor offentlighedens bevågenhed, at Rusland i regi af Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europe (OSCE), som er det egentlige hjemsted for våbenkontrolforhandlinger, helt parallelt hermed blokerer for substantielle forhandlinger.<sup>26</sup>

Kogt ind til sin essens går den interne debat i NATO således på, om man forsigtigt kan begynde at åbne dialogen med Rusland i visse sammenhænge, eller om man skal stå fast på, at Rusland først skal ændre kurs i forhold til Ukraine. Vores samtaler indikerer et mønster i alliancediplomatiet bestående af en geografisk-politisk sammentømret hård kerne, et hold forsigtige Rusland-pragmatikere og skeptikere som placerer sig midt imellem.

#### HÅRD GEOGRAFISK KERNE

Ikke overraskende er de østligste alliancemedlemmer, som f.eks. de baltiske lande og Polen, at tælle blandt de lande, som ønsker at stå hårdt fast. De forudser, at russerne vil tage en arm, hvis de får en udstrakt finger. Geografi og historie må her siges at forme en klar negativ fortolkning af Ruslands grundlæggende motiver og intentioner i Ukraine og i regionen.

#### HÅRD POLITISK KERNE

Den hårde geografiske kerne bakkes op af en stort set lige så stålsat gruppe af allierede, som ikke stoler på Rusland, og som nok så væsentligt tæller toneangivende lande som USA, Storbritannien, Canada og Holland. Der er flere gode grunde til gruppens udsyn og kritiske vurdering af Rusland, herunder den russiske indblanding i interne forhold som det amerikanske præsidentvalg, Novichok-forgiftningen i Salisbury, England, samt nedskydningen af et civil fly (MH17) med overvejende hollandske passagerer. Disse forhold kommer alle i tillæg til Ruslands aggressive handlinger i Ukraine.



## PRAGMATIKERE

Frankrig, Tyskland, Belgien og Italien nævnes som lande, der i en eller anden grad – og på forskellige felter – søger åbninger for spæde dialoger med Rusland. De støttes overvejende af Tyrkiet og Grækenland. Sidstnævnte lande forfølger rationaler knyttet til deres rolle i regionen – Tyrkiet især i Syrien – mens førstnævnte gruppe af lande har en tradition for at søge kontinental dialog med henblik på at opnå stabilitet og balance. For Tyskland handler det også om Ostpolitik og energileverancer, mens både Frankrig og Italien har økonomiske interesser i fornyet dialog med Rusland. Vores kontakter og interviewpersoner fremhævede dog, at forskellene ikke er dramatiske. Frankrig, Tyskland, Belgien og Italien går forsigtigt frem, og de fremfører ligeså meget deres synspunkt – at det er utænkeligt at vende tilbage til en Kold Krigs-struktur – internt i NATO, som de aktivt søger at åbne dialogformer med Rusland.

## SKEPTIKERE

Danmark, Norge og visse sydøsteuropæiske lande nævnes som skeptikere, som opererer imellem disse grupper. De er skeptiske overfor Rusland, og bl.a. Danmark har investeret både i en sikkerhedsstrategi og et forsvarsforlig, som er nærområde- og Baltikum-centreret,<sup>27</sup> mens Norge igen bygger sig op til at håndtere en mulig russisk trussel til lands og til søs efter mange år med fokus på internationale operationer. Men disse lande, herunder Danmark, har også en vis grad af tradition for at arbejde internt i de mellemrum, som opstår i alliancediplomatiet, for at bygge broer og holde tropperne samlet. Dette giver naturligvis denne skeptiske gruppe en potentiel rolle i at se nærmere på, hvad "fastfrysning" og "ikke-samarbejde" betyder, og om fortolkningerne heraf kan skubbes. Og det giver for den sags skyld også en mulighed for at kaste et kritisk blik på, hvorvidt 1997- og 2002-aftalerne er tidssvarende.

Den hårde kerne i NATO er altså solid, pragmatikerne går forsigtigt til værks, og visse allierede søger at bygge intern bro. Det er nok ikke forkert at antage, at russisk diplomati allerede har identificeret og læst de betydelige meningsforskelle i NATO-kredsen, og at man i Moskva kunne ønske sig, at netop den skeptiske gruppe af lande påtog sig en slags intern mæglerrolle, som ultimativt kunne skabe en åbning for ekstern pragmatisk dialog. Interne mæglere, og herunder altså Danmark, står dermed i en delikat situation. I princippet kan de bidrage til at samle NATO i en forståelse af Rusland og graden af den hårdhed, de sammen skal lægge i 2014-princippet om "no business as usual". Men de kan også komme galt afsted og ufrivilligt bidrage til yderligere friktion og spænding i den særdeles skrøbelige NATO-konsensus, som Rusland i forvejen forsøger at udstille og udnytte.



#WEARENATO

WE ARE TOGETHER  
WE ARE STRONG



LATVIA

LITHUANIA

MONTENEGRO

NETHERLA

**FORNYELSE**



NATOs målsætning bør være at udvikle et fælles billede af Rusland, som kan give anledning til en Rusland-politik, der kan indramme og guide den militære afskrækkelse, der allerede er på plads. Helt basalt: Er Rusland grundlæggende antagonistisk overfor Vesten eller open for business? Den dagsorden er lidt af en mundfuld. NATO har dog allerede flere processer kørende i hovedkvarteret, som tilsammen kan skabe et vist grundlag for en videre bevægelse henimod fornyet politisk konsensus.

### **Tilbage står, at NATO politisk betragtet ikke har rykket sig nævneværdigt siden 2014 til trods for, at nedenstående mekanismer og processer har været igangsat.**

- Først og fremmest finder der en løbende dialog om Rusland sted i NATOs primære beslutningsforum, Det Nordatlantiske Råd. Dialogen finder ganske vist sted på stedfortræderniveau (Deputies Committee), men den involverer månedlige uformelle diskussioner under overskriften "Understanding Russia". Her bliver også eksterne eksperter inviteret ind for at kvalificere debatten. Fordelen ved dette format og den løbende drøftelse er, at der sker en gradvis modning af den politiske kontekst for beslutninger, mens ulempen først og fremmest har at gøre med, at dialogen har det med at fortabe sig i fakta og detaljer. Som en af vores interviewpersoner udtrykte det, så kræver det vilje og vision at bevæge sig fra fakta og detaljerede beskrivelser til politiske målsætninger. En sådan bevægelse kan Deputies Committee ikke levere.<sup>28</sup>
- Dertil kommer, at NATOs generalsekretær, Jens Stoltenberg, har en stedfortræder, eller vicegeneralsekretær, som har taget teten i Rusland-forholdet, herunder NRC-dagsordenerne. Den afgående vicegeneralsekretær Rose Gottemoeller var ideelt klædt på til opgaven, idet hun som russisktalende, amerikansk viceudenrigsminister (2012-2016) i en årrække arbejdede med øst-vest-våbenkontrol og endte som ledende forhandler (chief negotiator) på den strategiske nukleare aftale (New START). Den aftale blev indgået mellem USA og Rusland i februar 2011. Gottemoeller har naturligvis ikke i NATO egenhændigt kunnet ændre NRC-dynamikken, men hun har bragt stor Rusland-ekspertise til posten og har siddet tæt på generalsekretæren og dermed også på de politiske forhandlinger på højeste NATO-niveau. Gottemoeller afløses i efteråret 2019 af rumænske Mircea Geoana, som har bred politisk og OSCE-erfaring, men som må beskrives som et mere ukendt blad i NRC-sammenhæng.<sup>29</sup>

- Endelig har NATO i 2014 oprettet en ny afdeling i hovedkvarteret – en Joint Intelligence and Security Division (JISD) – hvor en assisterende generalsekretær skal sørge for, at de allierede videst muligt opnår et fælles, opdateret og dybdegående billede af sikkerhedssituationen. Dette gælder ikke mindst i forhold til den "hybride krig", som Rusland har gjort til sit særkende, men også f.eks. i forhold til giftangrebet i Salisbury i England og Ruslands nye mellemdistancemissiler (SSC-8), som der blandt de allierede er enighed om overtræder INF-våbenkontrolsaftalen fra 1987 (USA trådte ud af aftalen i august 2019 efter at have varslet Rusland om, at INF nu var afhængig af ændret russisk adfærd, og NATO har bakket op om kursen og stillet Rusland NATO-modtræk i udsigt).<sup>30</sup> JISD har været vigtig for at danne NATO-konsensus om denne slags trusler. Den første JISD-leder var tyskeren Arndt Freytag von Loringhoven, mens dennes afløser fra efteråret 2019 vil være amerikaneren David Cattler. Mens nogle vil mene, at der er en risiko for, at interne amerikanske debatter om Rusland og andre forhold dermed lettere vil kunne "eksporteres" til NATO, så er den officielle vurdering, at dette amerikanske lederskab vil gavne NATOs dialog og konsultation vedrørende trusselsbilleder, herunder også billedet af Rusland.<sup>31</sup>

Tilbage står, at NATO politisk betragtet ikke har rykket sig nævneværdigt siden 2014 til trods for, at ovenstående mekanismer og processer har været igangsat. Alle disse deputies og deres initiativer er altså en støttestruktur, som peger tilbage på det politiske centrum – Det Nordatlantiske Råd – og dets mangel på en fælles idé om det politiske formål i NATO-Rusland-forholdet. Hvis formålet er funktionelt og reelt partnerskab, så skal NATO fastholde 1997- og 2002-aftalerne og gradvist åbne for dialog med Rusland. Den tilgang forudsætter imidlertid en basal tro på, at Rusland i bund og grund er moderat af natur og i udsyn. Mener man derimod, at Rusland er mere grundlæggende i opposition til Vesten, må det politiske formål være at stabilisere en magtkonkurrence – en kontrolleret antagonisme – og få den indlejret i en stabil balanceringspolitik. I så fald skal 1997- og 2002-aftalerne og disse aftalers immanente vision om "konvergens" køres ud på et sidespor, og NATO bør påbegynde opbygningen af en balanceringspolitik, nøjagtigt som man også gjorde det i afspændingsårene i 1970'erne, nemlig på våbenkontrolområdet.

Netop våbenkontrol er en brændende platform for NATO og Rusland. Faktum er, at stort set hele den arkitektur af våbenkontrol og nedrustningstiltag, som de to parter vedtog i slutningen af eller i kølvandet på Den Kolde Krig, er brudt sammen. Aftalen om konventionelle styrker (CFE) fra 1990-1992 kombinerede nedrustning (destruktion af massive mængder tunge våben) og kontrol (geografisk spredning af

de tilbageværende styrker). CFE-aftalen blev opgraderet i 1999 for at reflektere et mindre blok opdelt Europa og for at anerkende visse af Ruslands krav om fleksibilitet om stationering af tropper i henhold til regionale kriser. Men den opgraderede aftale blev aldrig ratificeret af CFE-landene grundet stridigheder om Ruslands tilstedeværelse i Georgien og Moldova. I 2007 suspenderede Rusland sin implementering af CFE-traktaten, og i 2015 sin deltagelse i CFE-forummet Joint Consultative Group.<sup>32</sup>

På det nukleare område er aftalen om afskaffelsen af landbaserede, nukleare mellemdistanceraketter – hvor mellemdistance defineres som en rækkevidde på mellem 500 og 5.500 km – brudt sammen. Det var en stor succes, ikke mindst i lyset af al den kontrovers, som fulgte af NATOs dobbeltbeslutning fra 1979 om at modsvare sovjetisk oprustning, at USA og Sovjetunionen i 1987 nåede til enighed om helt at fjerne denne kategori af våben. Siden 2004-2005 har der været flere stridigheder, dels om hvorvidt Rusland var i færd med at udvikle nye nukleare mellemdistancevåben (SSC-8), dels om hvorvidt INF-traktaten kunne overleve i en verden, hvor ikke bare USA og Rusland besidder denne slags våben, men i stigende grad også nye magter – fra Kina over Nordkorea, Indien og Pakistan, til Iran.<sup>33</sup> Et foreløbigt lavpunkt kom i februar 2019, da den amerikanske regering meddelte, at USA suspenderede sin INF-deltagelse med den hensigt helt at trække sig indenfor seks måneder, hvis ikke Rusland trådte tilbage ind i aftalen. Da Rusland ikke har ændret kurs, var konsekvensen, at USA trådte ud i august 2019, og INF mødte sit endeligt.<sup>34</sup>

**Netop våbenkontrol er en brændende platform for NATO og Rusland. Faktum er, at stort set hele den arkitektur af våbenkontrol og nedrustningstiltag, som de to parter vedtog i slutningen af eller i kølvandet på Den Kolde Krig, er brudt sammen.**

På kortdistanceniveau (nukleare våben med en rækkevidde under 500 km) er der ikke som sådan en aftale, men snarere en forståelse: USA destruerede langt størstedelen af sit lager af disse våben efter 1989, men efterlod en lille mængde (et par hundrede B-61) gravity bombs i Europa som bindeled mellem Europas forsvar og den ultimative amerikanske nukleare afskrækkelse. Rusland destruerede også visse af sine kortrækkende nukleare våben, men har væsentlig flere end NATO – en ubalance NATO hidtil har accepteret grundet den forbedrede politiske tilstand på kontinentet. Frygten er naturligvis, at Rusland vil forsætte med at integrere brugen af taktiske

atomvåben i sin militærdoktrin, og at Ruslands evne til at foretage et overvældende angreb på sigt vil blive så stor, at NATO må begynde at overveje modtræk også på det taktiske nukleare område.<sup>35</sup>

Endelig opsagde USA den såkaldte ABM-traktat (Anti-Ballistic Missile Treaty) i 2002. Traktaten, der blev indgået mellem USA og Sovjetunionen i 1972, lagde betydelige begrænsninger på, hvor store og effektive forsvarssystemer mod strategiske missiler de to supermagter måtte opbygge. Den daværende amerikanske præsident, George W. Bush, opfattede imidlertid aftalen som et levn fra en svunden tid, hvor det var hensigtsmæssigt at opretholde en gensidig sårbarhed og dermed afskrækkelse, og var bekymret for, at traktaten udgjorde en juridisk barriere for udviklingen og opstillingen af et amerikansk missilforsvar rettet mod såkaldte "slyngelstater". Siden da har den gradvise opbygning af det amerikanske missilskjold været en torn i øjet på Moskva, og det stadigt mere omfattende system har bidraget til at reducere tilliden til Vesten i Rusland.<sup>36</sup>

Hvad der er tilbage af hele det regime, der med stor møjsommelighed blev opbygget i Den Kolde Krigs sidste år og umiddelbart efter Berlinmurens fald, er aftalen om de strategiske atomvåben (nukleare våben med en rækkevidde på over 5.500 km). Også her er der tale om rene USA-Rusland-aftaler. Den aktuelle aftale hedder New START (Strategic Arms Reduction Treaty) og stammer som nævnt fra 2011. Den blev således indgået i kølvandet på "den nye begyndelse" i stormagtforholdet, som præsidenterne Obama og Medvedev foregøglede hinanden. New START begrænser antallet af strategiske sprænghoveder til 1.500 på hver side, hvor den oprindelige START-traktat indgået i 1991 opererede med hele 6.000, og hvor SORT-aftalen (Strategic Offensive Reductions Treaty) fra 2002 fik niveauet ned på 2.200. New START er altså den mest solide og for så vidt mest effektive våbenkontrolplatform, som står tilbage, men også den står for fald. Dens udløbsdato er den 5. februar 2021, og flere af vores interviewpersoner peger på, at der er en betydelig risiko for, at de russisk-amerikanske kontroverser om INF-traktaten kan få uheldige "spillover-effekter" på forhandlingerne om en forlængelse af New START.<sup>37</sup>

Alt dette viser, at NATO står i et vanskeligt krydspres. På den ene side er der en stærk tilskyndelse til, at de europæiske allierede skal engagere sig i våbenkontrolsspørgsmål både i forhold til Rusland og USA. Det ville være en stor pris at betale at ofre al våbenkontrol, også den strategisk-nukleare, vil nogen mene, bare for at holde fanen højt i Ukraine og Krim-spørgsmålet. Så var det måske bedre at engagere Rusland i det små og lade Ukraine være en frossen konflikt. Samtidig har det også sin åbenbare pris at stå stille og undlade at søge indflydelse på USA. Præsident Trump har allerede



vendt ryggen til én nuklear aftale, som europæerne værdsætter – den nukleare aftale med Iran fra 2015 (Joint Comprehensive Plan of Action) – hvilket har skabt store komplikationer i europæisk diplomati. I forhold til New START kan USA og Ruslands præsidenter vælge at forlænge aftalen med fem år, men spørgsmålet er, om Præsident Trump – og hans hårde kerne af rådgivere, som ser ud til at centrere sig om udenrigsminister Pompeo og sikkerhedsrådgiver Robert O'Brien – vil benytte denne option.<sup>38</sup> USA vil muligvis sigte efter en bredere multilateral aftale om både mellem- og langdistance våben, som involverer Rusland og Kina. En sådan bredere aftale vil for USA være mere tidssvarende, givet Kinas fremvækst som hovedudfordrer til USA's politiske magt – om end Kina på bedste vis forsøger at skyde idéen ned. En bred aftale mellem de tre stormagter risikerer at efterlade europæerne som et udefineret appendiks i et langstrakt forløb, der udfordrer den transatlantiske solidaritet, åbner nye muligheder for russisk "pragmatisme" på den europæiske scene, og som næsten med sikkerhed vil medføre en ukontrolleret (dvs. ikke aftalt) introduktion af nye missiler og våbentyper, herunder nukleare, i det europæiske rum.<sup>39</sup>

**Skal NATO håndtere dette grundlæggende dilemma, skal det ske indenfor de næste måneder. Alternativet er at overlade alliancens politiske sammenhold til andre og til uforudsigelige begivenheder.**

På den anden side er der hensynet til principperne bag Europas bredere politiske orden, hvilket bringer os tilbage til Ukraine. Rusland har ikke nedtrappet sin støtte til udbryderrepublikkerne i Østukraine i noget væsentligt omfang, og der er absolut intet, der tyder på, at Moskva har til hensigt at opgive Krim. Til gengæld vedbliver Rusland med at tilbageholde 24 ukrainske sømænd efter en krise i november 2018 i Kertjstrædet ved indgangen til Det Azovske Hav. Selvom krisens ophav er uklart, er det tydeligt, at Ruslands fremfærd i Det Azovske Hav lægger en løkke om halsen på Ukraines østlige maritime knudepunkt, byen Mariupol.<sup>40</sup> I tillæg reagerede præsident Putin på valget af den vestligt-orienterede Volodymyr Zelensky til ukrainsk præsident i april 2019 med i et betydeligt omfang at udvide en liste over ukrainere, som kan få fast-track-adgang til russisk statsborgerskab – hvilket igen blev set af Vesten som et groft indgreb i suveræne ukrainske anliggender.<sup>41</sup> At se stort på forhold som disse – at parkere dem under dække af en frossen konflikt og i stedet åbne en dialog om våbenkontrol – kunne meget vel være at så frøene til bredere politisk og militær usikkerhed i Europa. I så fald er det ikke våbenkontrolaftaler, som falder, men hele Paris Charteret fra 1990.

Skal NATO håndtere dette grundlæggende dilemma, skal det ske indenfor de næste måneder. Alternativet er at overlade alliancens politiske sammenhold til andre og til uforudsigelige begivenheder. Helt konkret bør NATO køre sig selv i stilling til at kunne skitsere sit politiske syn på Rusland – både hvad angår våbenkontrol og Ukraine – midt i foråret 2020. Herefter vil den politiske kalender domineres af det amerikanske præsidentvalg, og ilten vil forsvinde fra beslutningskammeret i NATO. Vælger man at afvente det amerikanske præsidentvalg, er vi de facto henne i begyndelsen af 2021, før en ny administration er på plads, og på det tidspunkt vil New STARTs udløb i februar 2021 og USA's helt naturlige vægt i spørgsmålet let risikere at marginalisere NATO og de europæiske allierede. Især hvis alliancen ikke har gjort sit politiske forarbejde og ikke har noget at tilbyde USA, som – med Trump eller ej – vil have Asien og Kina som sin hovedbemynding. Nogle vil måske mene, at ilten i NATO allerede er forsvundet, men dette er ikke vores vurdering. I hvert fald ikke helt. Betingelserne er vanskelige, men der består endnu en mulighed for at bevæge alliancen fremad i de kommende måneder.

DEN BASALE KALENDER ER SOM FØLGER	
2020	<b>FORÅR</b> Horisonten for ny enighed må være det skemalagte NATO-udenrigsministermøde i april 2020. Her kan udenrigsministrene justere og vedtage et kompromis, som tegner en reel NATO-Rusland-politik – i modsætning til alliancens nuværende, dilemmaprægede Rusland-approach, som tidligere beskrevet.
2019	<b>DECEMBER</b> Mandatet for arbejdet med at definere en egentlig Rusland-politik i udenrigsministerregi skal formuleres af stats- og regeringscheferne, når de mødes i London den 3.-4. december 2019. Dette topmøde har som formel dagsorden at fejre NATOs 70-års-jubilæum, hvilket indtrådte den 4. april 2019, men det ville også være oplagt, at cheferne lægger spor ud for væsentlige nye politiske initiativer. Et mandat til udenrigsministrene kunne være et af dem.
	<b>EFTERÅR</b> Stats- og regeringscheferne skal klædes på, og den politiske jord skal gødes for hele idéen om, at NATO skal sætte turbo på udformningen af sin Rusland-politik. Dette må finde sted i en trykkogerproces i efteråret 2019, hvor der realistisk vil være 6-8 uger for opfindsomme og entreprenante allierede lande til at udarbejde en skitse til en politisk platform og en fælles forståelse af nytten heri.

I vores optik er det muligt at køre ad to opstartsspor i efteråret 2019, og de er ikke gensidigt udelukkende, men kan køre parallelt og måske styrke hinanden.

### QUAD-SPORET

The quad, eller firegruppen, er betegnelsen for de fire store allierede – USA, Storbritannien, Tyskland og Frankrig – som via deres uformelle kontakter i en række sammenhænge, og altså ikke bare i NATO-regi, i stort omfang virker til at sætte dagsordener og tegne beslutninger. Helt i tråd med denne historik og argumentet om, at når bølgerne går højt, så må "de tunge drenge" sætte sig for bordenden, kunne NATO give denne gruppe af stormagter en slags mandat til at udarbejde en skitse til kompromis, som hele gruppen af chefer kunne forhandle på december-topmødet. Den store fordel ved en sådan mekanisme er først og fremmest quad'ens politiske tyngde. Samtidig er det også klart, at netop disse lande sammenlagt besidder en formidabel Rusland-ekspertise, som går langt ud over, hvad de øvrige NATO-lande og enhederne i NATO-hovedkvarteret kan præsentere. Kan de fire store få bragt denne ekspertise i spil og lægge deres kollektive vilje bag, så vil NATO være godt på vej. Problemet er dog, at disse fire lande i høj grad er fanget i indenrigspolitiske dramaer, som med nogen sandsynlighed vil vare nogle år endnu. Vil Trump overleve politisk? Vil Johnson levere Brexit? Vil Macron overleve de gule veste? Og vil Merkel give magten fra sig? De store er stadig vigtige, men de er delvist handlingslammede, hvilket åbner for andre mekanismer.

### HARMEL-SPORET

En anden mekanisme i NATO, som har en god historisk track record, er at lade enkelte entreprenante allierede sammensætte en mindre koalition af allierede til at tegne et kompromis. Det vigtige her – succesbetingelserne om man vil – er, at koalitionen fremstår legitim, hvilket vil sige med allierede, som dækker spændvidden af synspunkter internt: den hårde kerne (geografisk og politisk), pragmatikere og skeptikere. Eksempelvis kunne Canada og Italien indgå som en slags repræsentanter for hhv. den hårde kerne og pragmatikerne. Hertil må så komme enkelte skeptikere, som vil kunne udfylde en særlig rolle i at afsøge positioner i alliancen og skitsere overlap blandt dem. I 1967 var det Belgiens udenrigsminister Pierre Harmel som satte sig i spidsen for et arbejde, der førte NATO ind i den Dialogue and Deterrence-politik, som alliancen egentlig har stået fast på siden. Harmel er et rammende eksempel på, hvordan mindre allierede kan have stor indflydelse, hvis de placerer sig rigtigt og investerer ressourcer i deres rolle.<sup>42</sup> Dette kunne være ét land, som i 1967, men det kunne også være et mindre hold af lande, som f.eks. Holland, Norge og/eller Danmark.

De to spor må spille sammen på den måde, at de store lande skal give deres velsignelse til sidstnævnte manøvre – Harmel-optionen – og acceptere, at de store i første omgang holder sig i baggrunden og understøtter entreprenørernes arbejde. Samtidig bør de store lande på hver sin vis varme op til den investering, de vil lægge i initiativet, når de når frem til december-topmødet. Mens de store lande varmer op, skal udenrigsministrene fra de mindre, entreprenante lande frigøre 6-8 uger af deres tid til at rejse rundt og skabe den samhørighed, som vil muliggøre formuleringen af en skitseret fælles Rusland-politik i december 2019.

**Når politikken bliver kontroversiel – og al sandsynlighed taler for, at den vil blive netop det i en kontekst af stormagtspolitik og populisme – skal den politiske ledelse have is i maven. Et dansk lederskab, som ryster på hånden, er i sagens natur ikke gavnligt.**

Den entreprenante gruppe skal desuden stabilisere sin flanke i forhold til Rusland, hvormed vi mener, at de skal søge en stiltiende russisk accept af, at NATO kører denne proces internt. Der er naturligvis ikke tale om, at Rusland skal have indflydelse på NATO-beslutningen, men gruppen skal kunne overbevise Rusland om, at det ikke er i russisk interesse at torpedere dette initiativ, inden det for alvor er kommet i gang. Rusland er naturligvis i stand til både at læse NATO-diplomatiet og til at blande sig i det, og givet de interne spændinger i NATO vil det ikke være uoverkommeligt for Rusland at stikke en kæp i hjulet på en forandringsproces. Lige så vigtigt vil det derfor være for den entreprenante gruppe af mindre lande at søge en stiltiende accept under radaren igennem uformelle kontakter. NATO kan ikke holde til et initiativ, hvis det bliver set som en formel åbning mod Rusland og dermed en slags retur til "business as usual". Den hårde kerne i NATO vil dermed øjeblikkeligt lukke ned og blokere for den videre politikformulering. Dette ved Rusland, og pointen er, at entreprenørerne skal sikre sig, at Rusland ikke spiller sine kort sådan, at de skaber en modreaktion hos den hårde kerne. Entreprenørerne kunne benytte sig af Finland som kurer. Finland er allerede involveret i en dialog om sikkerhedstiltag i Østersøen og har historisk troværdighed som øst-vest-brobygger.<sup>43</sup>

Danmark har en rolle at spille i denne interne NATO-proces, men den er hverken let eller omkostningsfri. Tre forhold forekommer at præge det danske billede. For det første skal der være en stærk politisk vilje til at søge NATO-kompromiset. Det vil sige, at statsministeren og kernen af partier bag regeringen skal investere i processen og bakke den op. En dansk udenrigsminister på tur uden hjemlig



opbakning kommer ingen vegne. Hidtil har vi ikke set meget vedrørende dansk udenrigs- og sikkerheds-politik fra den nye regering, som tiltrådte i juni 2019, og små skridt vil ikke være løsningen. Der skal rykkes, og en markant vilje og markante ambitioner skal kommunikeres. Dette kan være ukomfortabelt på flere måder. Dels vil det indebære en satsning på det udenrigspolitiske område i en tid, hvor indenrigspolitiske og overvejende velfærdspolitiske emner har domineret den politiske scene. Dels vil det indebære, at Danmark ikke kan skjule sig i en både-og-politik, men skal gå forrest i at tegne en position og bakke den op. Når politikken bliver kontroversiel – og al sandsynlighed taler for, at den vil blive netop det i en kontekst af stormagtspolitik og populisme – skal den politiske ledelse have is i maven. Et dansk lederskab, som ryster på hånden, er i sagens natur ikke gavnligt.

For det andet koster en indsats tid, opmærksomhed og penge. Tiden er til at få øje på, i og med at udenrigsministeren og hans team af rådgivere må prioritere dette spor i de nævnte 6-8 uger og fastholde et tæt rejse- og konsultationsprogram – og dette er bare efteråret 2019. Hele indsatsen vil med lethed suge al energi ud af regeringens sikkerhedspolitiske dagsorden i dens første år, og det skal den være klar til. De økonomiske omkostninger handler så langt fra bare om rejser til udenrigsministeren og hans følge, men især om organisation og ekspertise. En udenrigsminister skal klædes på hjemmefra af en stab, som har historisk indsigt og dyb viden på det område, der satses på. Og her står våbenkontrol forrest. Det vil sige, at Danmark først og fremmest skal have en våbenkontrolekspertise forankret i udenrigsministeriet, men også i forsvarsministeriet. Ekspertisen skal bakkes op af en underskov (så stor den nu kan være i Danmark) af eksperter og analytikere, som kan indgå i kritisk dialog med det diplomatiske miljø. Alt dette koster penge – og pengene skal flyde over årene uafhængigt af stemningen i pressen eller opinionen, for når først man fjerner ekspertisen, så står man på bar mark. Netop dette oplever Danmark i dag. Siden afslutningen på Den Kolde Krig – kulminerende i den sidste del af 00'erne – har udenrigsministeriet i stort omfang reduceret antallet af årsværk dedikeret til hård sikkerhedspolitik og våbenkontrolområdet. Lidt hårdt sagt skal Danmark i dag til at starte forfra. Ekspertisen og den politiske indflydelse, den tilbyder, er altså et valg, og hermed er vi tilbage ved den politiske vilje.

Det tredje og sidste forhold drejer sig om det sikkerhedspolitiske perspektiv. Det går på tværs af regeringer, og det handler om kultur og strategi. Danmark skal kunne tænke langsigtet i sin politik for at blive en spiller, som i en eller anden grad evner at forme store beslutninger i NATO (og i andre sammenhænge). Der skal være en interessedannelse, som begrundet de investeringer, Danmark vil foretage (i

eksempelvis våbenkontrolekspertise), og som rationaliserer og legitimerer politikken ad åre. Igen handler det om vilje, men denne gang på tværs af de fleste partier i Folketinget og dermed skiftende regeringer. Man må identificere det punkt, hvorfra man kan udøve indflydelse på sine omgivelser, og som hverken binder Danmark til jubeloptimisme ("Rusland vil snart blive liberalt-demokratisk") eller sortsyn ("Rusland skal til evig tid inddæmnes med rent militære midler"), men som tværtimod giver Danmark handlemuligheder. Igen er våbenkontrolekspertise et godt eksempel, men der kunne være andre områder. Pointen er, at investeringen skal være langsigtet og tværpolitisk.

Alt dette betyder, at NATO har muligheder for at nå frem til formuleringen af en ny Rusland-forståelse indenfor de næste måneder og i bedste fald en Rusland-politik i foråret 2020, og Danmark har muligheder for at bidrage hertil. Det danske bidrag vil gå via det entreprenante Harmel-spor, og det vil være marginalt. Vi har ikke investeret i et setup og en ekspertise, der kan give forhåbninger om mere. Til gengæld kunne det blive begyndelsen på et mere vedvarende og væsentligt dansk, diplomatisk bidrag til NATOs politik i en omskiftelig verden.





**KONKLUSION**



I gennem mere end et halvt årti har NATO-Rusland-relationen været domineret af stor gensidig mistillid, en næsten total mangel på politisk dialog samt fastlåste diplomatiske fronter. NATO har været imponerende hurtig til at tilpasse sig et mere aggressivt Rusland på det militære område men står stille i det politisk-diplomatiske spor. Moskva giver ingen signaler om, at det vil rømme Krim eller trække støtten til separatisterne i det østlige Ukraine, alt imens NATO står fast på, at man ikke går tilbage til "business as usual", før Krim igen er på ukrainske hænder. Resultatet er et fastlåst øst-vest-forhold.

For NATO og Danmark er det en uholdbar situation. Den omfattende gensidige mistillid og fraværet af stort set enhver form for politisk dialog øger risikoen for, at selv mindre hændelser kan spinne ud af kontrol og ende med en større militær eskalation. Samtidig – og nok så væsentligt – fastholdes NATO i en reaktiv og passiv rolle, som i stigende grad, mens verden bevæger sig, vil gøre det vanskeligt for NATO at forholde sig til Ruslands position i spørgsmål, som strækker sig fra våbenkontrol over Arktis til stabiliseringen af Syrien. Alliancen er naturligvis ikke tjent med denne situation. For NATO består den centrale udfordring i at finde en politisk-diplomatisk formel, der tydeliggør, at Vesten aldrig anerkender annekteringen af Krim, og at sanktionsregimet vil bestå, så længe den omstridte halvø ikke er leveret tilbage til Ukraine, parallelt med at der skabes rum for en NATO-Rusland-dialog om emner, som vedrører den bredere sikkerhedsarkitektur i og udenfor Europa. Med andre ord: NATO skal ikke tilbage til "business as usual" men ud af sit vadested.

Den afgørende forudsætning for, at NATO kan bevæge sig, er imidlertid, at alliancen udvikler en større grad af enighed om, hvad Rusland grundlæggende er. En kollektiv Rusland-politik må tage sit afsæt i en kollektiv virkelighedsopfattelse. Og på det punkt er alliancen stadig udfordret. NATO-landene taler måske nok i stort omfang fra det samme nodeark, når det gælder den russiske annektering af Krim, men de stort set enslydende udmeldinger dækker over betydelige nationale og regionale variationer i synet på mulighederne for at indgå i nogen form for substantiel dialog med Rusland.

Nærværende rapportens hovedargument er, at NATO – meget gerne med Danmark som initiativtager – bør igangsætte en seriøs og ambitiøs proces, der kan føre til en afklaring af, hvor på kontinuummet mellem partnerskab og antagonisme NATOs Rusland-politik skal forankres. Spørgsmålet er, hvilken dynamik man skal orientere sig imod. Tror man på den ene side på, at Rusland er moderat af natur, og at Kreml ikke pønser på flere aggressioner i "det nære udland", så skal den nye Rusland-politik

basere sig på 1997- og 2002-aftalerne og visionen om et fremtidigt partnerskab. Vurderer man derimod, at Moskva er drevet af en grundlæggende revisionistisk dagsorden, forankret i dets politiske regimes behov for ydre konflikt, så er aftalerne uvæsentlige og fokus skal rettes mod en stabil europæisk orden baseret på effektiv afskrækkelse og balanceringspolitik. Man kan arbejde med nuancer mellem disse to grundlæggende syn på Rusland, men man kan og bør ikke vige tilbage fra behovet for at vægtlægge sin politik det ene eller andet sted. Den brændende platform, og det tema som kan give den politiske afklaringsproces substans og dynamik, er våbenkontrollspørgsmålet. INF-traktaten afgik ved døden den 5. august, da USA trak sig endegyldigt fra aftalen, og der er en betydelig risiko for, at også den sidste af de "store våbenkontrolaftaler", New START, lider samme kranke skæbne i 2021, hvis ikke relationerne mellem Vesten og Rusland udvikler sig i retning af større villighed til dialog. Sammenbrud er ikke i NATOs interesse – og i særdeleshed ikke i NATO-Europas interesse.

Vores vurdering er, at Danmark har en reel mulighed for at bidrage til den helt nødvendige politiske afklaringsproces i NATO og i bestræbelserne på at få etableret en illusionsløs og nøgtern dialog med Rusland. Ingen skal være i tvivl om, at der er tale om en stor og omkostningsfuld diplomatisk satsning, som vil kræve et betydeligt politisk mod, vilje og vedholdenhed. Til gengæld kan satsningen give afkast i form af dansk indflydelse og en styrket alliance i en europæisk sikkerhedskoncert. En satsning vil også give Danmark lejlighed til at demonstrere, at det ikke kun er gennem indsættelsen af militære virkemidler, at Danmark kan bidrage til NATOs indsatser og opnå prestige og goodwill i prioriterede, allierede hovedstæder. Hvor der er en vilje, er der altså en vej. Om Danmark har viljen til at levere en fokuseret, effektiv og ihærdig kraftindsats i fornyelsen af europæisk sikkerhedspolitik – samt viljen til at risikere noget og sætte sin prestige og ressourcer på spil – er således spørgsmålet.



NOTER

- 1 Se f.eks. Task Force on Cooperation in Greater Europe (2018), Towards a NATO-Russia Basic Understanding: Task Force Position Paper, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/Task-Force-Paper-ENG-Final.pdf>.
- 2 Interview, NATO-hovedkvarteret, maj 2019.
- 3 Ifølge flere diplomater og officerer i NATOs hovedkvarter er der ikke udsigt til, at den militære tilpasning til Rusland kommer til at fylde voldsomt meget på dagsordenen, når NATOs stats- og regeringsledere mødes til topmøde i London i december 2019. I juli 2019 var det således forventningen, at især byrdedeling, energipolitik og Kina kommer til at dominere mødets drøftelser. Det underbygger billedet af årene 2014-2018 som en afrundet "tilpasningsperiode". Der er dog udsigt til, at London-mødet også kommer til at handle om "readiness", hvilket er en afledt effekt af Ruslands optræden i øst samt beslutningerne taget på Bruxelles-topmødet i 2018.
- 4 NATO, "Wales Summit Declaration", [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm#rap](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm#rap). Se også Ringsmose & Rynning (2017), "Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia", *Survival*, Vol. 59:3.
- 5 Ringsmose & Rynning (2019), "The NATO Response Force: Bellwether of NATO's Commitment to Regional Deterrence", in John Karlsrud & Yf Reykers (eds.), *Multinational Rapid Response Forces: From Institutional Proliferation to Institutional Exploitation*, London: Routledge.
- 6 David A. Schlapak & Michael Johnson (2016), "Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics", Research Report, Santa Monica, CA: Rand Cooperation, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1253.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html).
- 7 Danmark bidrog til den britiskførte kampgruppe med ca. 200 soldater i 2018, og det er forventningen, at Danmark vil bidrage med et tilsvarende kontingent i 2020.
- 8 Martin Zapfe (2017), "Deterrence from the Ground Up: Understanding NATO's Enhanced Forward Presence", *Survival*, Vol. 59:3.
- 9 Den angelsaksiske strategiske litteratur sonderer mellem "deterrence by punishment" og "deterrence by denial". Se f.eks. Glenn H. Snyder (1959), *Deterrence by Denial and Punishment*, Princeton: N.J.: Center of International Studies; Robert Jervis (1983), "Deterrence and Perception", *International Security*, Vol. 7:3.
- 10 Interviews i NATO-hovedkvarteret, maj 2019.
- 11 Steen Kjærgaard (2018), "NATOs kommandostruktur skal tilbage til fremtiden: Reformer forøger afskrækkelse over for Rusland", DIIS Policy Brief, DIIS: <https://www.diis.dk/publikationer/natos-kommandostruktur-tilbage-fremtiden>; Phillip Lange (2018), "A New NATO Command in Germany: Modelled on the Bundeswehr Joint Support Service", Security Policy Working Paper, No. 10/2018, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik.
- 12 Henrich Brauss (2018), "NATO Beyond 70: Renewing a Culture of Readiness", Analysis, Tallinn, Estonia: International Centre of Defence and Security, [https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/11/ICDS-Analysis\\_NATO-Beyond-70\\_Heinrich-Brauss\\_November-2018-1.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/11/ICDS-Analysis_NATO-Beyond-70_Heinrich-Brauss_November-2018-1.pdf).
- 13 Interview med NATO-diplomat, maj 2019.
- 14 [https://www.nato.int/cps/su/natohq/official\\_texts\\_25468.htm](https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_25468.htm).
- 15 <https://www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/rome-eng.pdf>. Se også Angela Stent (2019), *Putin's World: Russia Against the West and with the Rest*, New York, NY: Twelve, chapter 5.
- 16 [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm), paragraf 23. For en indsigtfuld analyse af NATOs beslutning om at give Georgien og Ukraine et medlemskabsperspektiv og topmødet i Bukarest 2008, se Angela Stent (2014), *The Limits of Partnership: U.S. Russia Relations in the 21st Century*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- 17 Ronald D. Asmus (2010), *A Little War that Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*, New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- 18 Ruth Deyermond (2012), "Assessing the Reset: Successes and Failures in the Obama Administration's Russia Policy 2009-2012", *European Security*, Vol. 22:4.
- 19 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm#russia](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm#russia), paragraf 22. Se også Paul Belkin, Derek E. Mix & Steven Woehrel (2014), "NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe", CRS Report, Washington DC: Congressional Research Service.
- 20 Interviews NATO-hovedkvarteret, maj 2019.
- 21 I den såkaldte "Founding Act" fra 1997 understreges det således, at de gensidige løfter gælder "in the current and foreseeable security environment", [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25468.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm).
- 22 Interviews NATO-hovedkvarteret, maj 2019.
- 23 At der ikke er officerer fra USA, Storbritannien eller Frankrig udstationeret i Moskva er med til at give indtryk af, at NATOs aktuelle tilstedeværelse først og fremmest er symbolsk.
- 24 Interviews NMLM, Moskva, maj 2019.
- 25 Interviews Moskva, maj 2019.
- 26 Interviews NATO-hovedkvarteret, maj 2019.
- 27 Regeringen, Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2019-20, København: Udenrigsministeriet, <http://um.dk/da/udenrigspolitik/aktuelle-emner/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2019-20/>.
- 28 Interview, NATO-hovedkvarteret, maj 2019.
- 29 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_167938.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_167938.htm).
- 30 Se f.eks. House of Commons, Defence Committee (2019) "Missile Misdemeanours: Russia and the INF Treaty", Fifteenth Report of Session 2017-19, London: House of Commons, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/1734/1734.pdf>.
- 31 Julian E. Barnes, "American to Lead NATO Intelligence as Iraq-War-Era Concerns About U.S. Linger," *New York Times*, July 18, 2019.
- 32 Kimberly Marten (2017), *Reducing Tensions Between NATO and Russia*, Council Special Report, no. 79, New York: Council on Foreign Relations.
- 33 Ulrich Kühn & Anna Péczeli (2017), "Russia, NATO and the INF Treaty", *Strategic Studies Quarterly*, Spring.
- 34 David E. Sanger & William J. Broad (2019), "U.S. Suspends Nuclear Arms Control Treaty with Russia", *New York Times*, February 1.
- 35 Hans M. Kristensen & Robert S. Norris (2018), "Russian Nuclear Forces, 2018", *Bulletin of Atomic Scientists*, Vol. 74:3.
- 36 James Cameron (2018), *The Double Game: The Demise of America's First Missile Defense System and the Rise of Strategic Arms Limitation*, Oxford: Oxford University Press; Reuben Steff & Nicholas Koo (2014), "Hard Balancing in the Age of American Unipolarity: The Russian Response to US Ballistic Missile Defence During the Bush Administration", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 37:2.
- 37 Interviews NATO-hovedkvarteret og Moskva, maj 2019.
- 38 Jon Wolfsthal, "A US-Russia-China Arms Treaty? Extend New START First," *Defense One*, May 2, 2019.
- 39 Beatrix Immenkamp, *The End of the INF Treaty? A Pillar of European Security Architecture at Risk*, European Parliamentary Research Service, Briefing, February 4, 2019.
- 40 Roman Olearchyk (2018), "Ukraine Ports Feel Squeeze from Tensions with Russia", *Financial Times*, December 4.
- 41 Neil MacFarquhar (2019), "Outrage Grows as Russia Grants Passports in Ukraine's Breakaway Regions", *New York Times*, April 25.
- 42 Se f.eks. Timothy Andrew Sayles (2019), *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- 43 Finland var eksempelvis hovedarkitekten bag den aftale, der førte til afslutningen på NATOs flyoperationer mod Serbien i 1999.



**Fotoliste**

Forsidefoto: [www.nato.int](http://www.nato.int)

Side 4-5, 26-27 og 38-39: [www.nato.int](http://www.nato.int)

Side 8-9: Mads Claus Rasmussen / Ritzau Scanpix

Side 16-17: Alexei Druzhinin / TASS / Ritzau Scanpix

**DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier**

DIIS er en uafhængig, statslig forskningsinstitution, der arbejder med internationale studier. Vi udfører og kommunikerer forskning og analysearbejde inden for globalisering, sikkerhed, udvikling og udenrigspolitik. Vi stræber efter den højeste akademiske kvalitet, og arbejder på at vores forskningsresultater skal få indflydelse på dagsordenen indenfor forskning, politik og den offentlige debat.

**De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS**

Denne publikation er en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS. Formålet er at formidle tværfaglig, dybgående viden om emner, som er centrale for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, både nu og på langt sigt. Forskning under de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier planlægges og udføres uafhængigt. Konklusionerne afspejler hverken de involverede ministeriers eller andre myndigheders holdninger, lige så lidt som de udgør DIIS' officielle position. Du kan finde flere oplysninger om DIIS og vores Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på [www.diis.dk](http://www.diis.dk)





DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER  
Østbanegade 117 | 2100 København Ø | [www.diis.dk](http://www.diis.dk)