

NÆROMRÅDET

Trine Villumsen Berling, Lise Wiederholt Christensen, Miłosz Cordes,
Flemming Splidsboel Hansen, André Ken Jakobsson, Anders Puck-
Nielsen, Christine Nissen, Veronika Slakaityte, Jørgen Staun, Izabela
Surwillo og Lars Vissing

Working Papers gør DIIS-forskeres og partneres igangværende arbejde tilgængeligt forud for den formelle offentliggørelse. Working Papers kan indeholde dokumentation, som ikke nødvendigvis offentliggøres andetsteds. DIIS Working Papers offentliggøres alene under forfatterens/forfatterernes ansvar.

Trine Villumsen Berling

Seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier, trvb@diis.dk

Lise Wiederholt Christensen

PhD-Stipendiat, Københavns Universitet, lise.christensen@ifs.ku.dk

Milosz Cordes

Postdoc, Lund Universitet, milosz_jeromin.cordes@hist.lu.se

Flemming Splidsboel Hansen

Seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier, fsha@diis.dk

André Ken Jakobsson

Adjunkt, Syddansk Universitet, ajak@sam.sdu.dk

Anders Puck-Nielsen

Militæranalytiker, Forsvarsakademiet, anpn@fak.dk

Christine Nissen,

Forsker, Dansk Institut for Internationale Studier, chni@diis.dk

Veronika Slakaityte

Forskningsassistent, Dansk Institut for Internationale Studier, vesl@diis.dk

Jørgen Staun

Lektor, Forsvarsakademiet, jmst@fak.dk

Izabela Surwillo

Seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier, izsu@diis.dk

Lars Vissing

Emeritusforsker, Dansk Institut for Internationale Studier lavi@diis.dk

Forside-illustration: Cecilie Castor

DIIS WORKING PAPER 2023: 05

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier

Gl. Kalkbrænderi Vej 51A, DK-2100 København

Tel: +45 32 69 87 87, mail: diis@diis.dk, www.diis.dk

ISBN 978-87-7236-113-0 (pdf)

DIIS-publikationer kan downloades på www.diis.dk

© København 2023, forfatterne og DIIS

NÆROMRÅDET

**Trine Villumsen Berling, Lise Wiederholt Christensen,
Milosz Cordes, Flemming Splidsboel Hansen, André Ken
Jakobsson, Anders Puck-Nielsen, Christine Nissen,
Veronika Slakaityte, Jørgen Staun, Izabela Surwillo og Lars
Vissing**

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|---|-----------|
| Resumé | 4 |
| 1. Mulige scenarier i Østersøområdet i tilfælde af udvidet konfrontation med Rusland | 5 |
| Den russiske profil | 5 |
| Udmøntning og risici | 5 |
| Fejlopfattelser og realiteter | 7 |
| Fortællinger og rationaler, der forklarer Ruslands handlen | 8 |
| 2. Terræn og militær: Østersøregionens fundamentale rammesætninger | 10 |
| Sikkerhedsdilemmaet i Østersøregionen | 11 |
| Belarus som potentiel kilde til konflikt | 12 |
| Det nordlige Finland som potentiel krigsskueplads | 13 |
| Våbenteknologiens rolle | 14 |
| Implikationer for Danmark | 15 |
| Litteratur | 15 |
| 3. Den russiske indflydelse: Kilen Kaliningrad og Belarus | 17 |
| Fra samarbejde til civilisationernes slagmark | 18 |
| Udsigter for Østersøregionen | 19 |
| Belarus' regionale rolle | 20 |
| Det belarusiske politiske system og forholdet til Rusland | 20 |
| Krisepotentiale i Belarus | 21 |
| Litteratur | 22 |
| 4. Energiinfrastruktur er den første flanke efter krigen i Ukraine | 25 |
| Russiske kapaciteter og mønstre på energiområdet | 26 |
| Opfattelsen af energisikkerhed har fulgt koldkrigsgrænser | 27 |
| Den fremadrettede trusselssituation | 28 |
| Fremtidige scenarier: Kritisk sted, kritisk tidspunkt | 30 |
| Litteratur | 31 |
| 5. Informationsrummet: Krigen har længe været i gang | 32 |
| Kendte og uerkendte trusler | 33 |
| Kinesisk og russisk konvergens: Fremtidens angrebsvektorer | 35 |
| Resiliens i informationsrummet: Danske perspektiver | 36 |
| Litteratur | 37 |
| 6. En ny geopolitisk virkelighed for NATO og EU | 40 |

| | |
|--|----|
| NATO omstiller sig til langt mere robust tilstedeværelse i Østersøregionen | 40 |
| EU bliver en sikkerhedspolitisk aktør med fokus på hybride trusler | 42 |
| Betydning for Danmark | 44 |
| Litteratur | 45 |

Danmarks nærområde:



Foto: Image 251759896, Shutterstock.

RESUMÉ

Tiden efter den kolde krig er slut. Nu befinder vi os i tiden efter Ukraine-krigen. Hvor står Danmark og Østersøregionen i et tænkt scenarie, hvor Rusland ikke længere er optaget af krigen i Ukraine og i stedet reorienterer sig mod vest? I dette arbejdspapir rammesætter vi nogle sandsynlige scenarier for Danmarks nærområde. Ved at konstatere, at en demokratisk omstilling af Rusland er usandsynlig på den mellemlange bane, og ved at se på terræn og militære kapabiliteter i Østersøområdet og de udfordringer, de indebærer, lægger denne rapport de første spæde linjer ud for den gentænkning af Danmarks strategi, der er nødvendiggjort af det russiske opgør med tiden efter den kolde krig. Informationsrum, kritisk infrastruktur og de danske positioner i både EU og NATO er rapportens hovedstreng.

1. MULIGE SCENARIER I ØSTERSØOMRÅDET I TILFÆLDE AF UDVIDET KONFRONTATION MED RUSLAND

Den russiske profil

En opregning af de scenarier og risici, som Danmark kan stå overfor i sit nærområde som følge af en ændret russisk profil, indgår naturligt i forberedelsen af det kommende forsvarsforlig. Den starter med tre konstateringer, der snarere har samfundsmæssig, økonomisk og demografisk end sikkerheds- og forsvarspolitisk karakter. Tredive år efter Sovjetunionens opløsning har Rusland ikke – privat ejendomsret undtaget – kunnet gennemføre væsentlige samfundsreformer. På det økonomiske område – våbenindustri og energisektor undtaget – har Rusland ikke kunnet udvikle konkurrencedygtige industrigrene eller tjenesteydelser. Omend 90'ernes krise er bremsset, tyder de demografiske indikatorer (gennemsnitslevealder, fødselstal) fortsat ikke på social optimisme. Befolkningsnedgang kompenseres primært via immigration.

Væsentligste tilbageblivende veje for regimet til at skabe politisk samhørighed indadtil, og indflydelse udadtil, er dermed genbrug af russisk-sovjetisk nationalisme og magtdeployering – militært, politisk og diplomatisk – som demonstreret gennem de seneste år i Mellemøsten, i Vest- og Centralafrika, i Arktis og i nærområdet: Transnistrien, Georgien - og nu i Ukraine. Dermed et Rusland tæt på den positur, som daværende udenrigsminister Kosyrev forudså i sit fingerede indlæg på CSCE-ministermødet i Stockholm (15. december 1992)¹, siden bekræftet af præsident Putin i 2007, på Wehrkunde-konferencen i München, og i senere udsagn om russere og ukrainere som "et folk", desuden i præsidentens TV-tale efter invasionen af Ukraine.

Udmøntning og risici

Der er næppe grund til at frygte, at denne holdning finder udtryk i egentlige territoriale ambitioner i Østersøområdet. Rusland har haft mærkbare vanskeligheder med at håndtere den begrænsede opgave og det beskedne frontforløb, som Ukraine repræsenterede. En svag russisk position på det konventionelle område, sammenholdt med finsk og snart svensk NATO-medlemskab, og dermed udsigt til umiddelbar aktivering af Washington-traktatens artikel 5 i tilfælde af grænseoverskridende tiltag, gør det sandsynligt, at sikkerheds- og forsvarspolitiske udfordringer vil komme fra andre vinkler.

Det mest realistiske er russisk deployering af forskelligartede virkemidler helt op til underkanten af den tærskel, som en væbnet konflikt repræsenterer: sektoriel destabilisering, provokationer, chikane, sabotage, "specialoperationer", der vanskeligt lader sig spore,

¹ " [...] our traditions in many respects, if not fundamentally, lie in Asia, and this sets limits to our rapprochement with Western Europe. We see, alongside some evolution, essentially unchanged strategies on the part of NATO and WEU which are drawing up plans to strengthen their military presence in the Baltic and other regions on the territory of the former Soviet Union and to interfere in Bosnia and the internal affairs of Yugoslavia [...] we reserve our right to take the necessary unilateral measures to defend our interests [...] In its struggle the present Government of Serbia can count on the support of the great Russia [...] the space of the former Soviet Union cannot be regarded as a zone of full application of CSCE norms. In essence, this is a post-imperial space, in which Russia has to defend its interests, using all available means, including military and economic means [...] those who think that they can disregard these particularities and interests, that Russia will undergo the fate of the Soviet Union, should not forget that we are talking of a State that is capable of standing up for itself and its friends [...]"

skabelse af problemer, der kræver Ruslands medvirken til løsning, og som Moskva derfor kan omsætte til politisk pres og fakturering. Alt sammen tiltag, der understreger behovet for en kritisk omgang med begrebet "hybride" trusler. Desuden kan der tænkes en vifte af militære aktiviteter, dels med det sigte at aftvinge nabolande en mere russisk-venlig politik, dels for at demonstrere taktisk effektivitet og gendrive det indtryk af konventionelle svagheder, som Ukraine-forløbet har efterladt, og endelig for at demonstrere Ruslands vilje til, også med magtmidler, at påtvinge omverdenen en "nyordning" af det internationale samfund i multipolær retning. Et centralt risikomoment kommer herefter til at bestå i de reaktioner, herunder fejlbedømmelser, som et mistroisk og uforudsigeligt Rusland kan have over for de modforholdsregler, som NATO-landene måtte iværksætte for at markere Alliancens parathed i en tilspidset situation. Dette gælder også for Østersøområdet – for situationen som helhed som for de enkelte sektorer.

Udgangspunktet for en vurdering af de udviklingsforløb, som Danmark kan stå overfor i sit nærområde, kan ikke være den ønskelige men næppe sandsynlige eventualitet, at krigen i Ukraine fører til en forhandlingsproces, til en civil opstand i Rusland. Den hidtidige håndtering af interne dissenser i systemet, senest Prigoszins march mod Moskva i slutningen af juni, peger snarere på det modsatte. Ingen operatører indenfor det russiske magtapparat signalerede støtte eller forsøgte umiddelbart at fiske i rørt vande, trods det klart udstillede tab på præsidentens autoritetskonto. I lyset af de seneste mange års undertrykkelse af enhver liberal opposition kan et systemskifte ikke forventes. Derimod står muligheden for en paladsrevolution åben, med eventuelle yderligere stramninger af styrets autoritære natur til følge. Det er under alle omstændigheder dette politiske worst-case scenarie – videreførelse eller stramning – som må danne bagtæppet for en opstilling, sektor for sektor, af de mulige forløb. Desuden modsvarer disse forløb ikke en snæver og entydig definition af ordet "scenarie". Uvenlige initiativer vil i hvert enkelt tilfælde skulle deployeres på de betingelser, som den pågældende sektor frembyder. Derimod opererer alle nedenfor opstillede scenarier ud fra den hypotese, at det interne pres på regimet kommer fra mere ekstreme segmenter, og at eventuelle ændringer på ledelsesniveau derfor snarere ville føre til en skærpet konfrontationskurs. Analysen forholder sig ej heller til spørgsmålet om, hvorvidt den russiske ageren bæres af en samlet ekspansiv strategi, eller om den, som i den hidtil forløbne periode siden Murens fald, primært består i et mønster af reaktioner på det, som Moskva betragter som vestlig omklamring. Scenarierne beskæftiger sig således ikke med mulige hensigter, men med hypotetiske situationer. Det er samtidig antagelsen, at en realisering af et eller flere af disse scenarier forudsætter en indkapsling af krigen i Ukraine. Enten i form af en våbenstilstand, en nedfrysning af konflikten eller andre omstændigheder, der ville kunne frigøre ressourcer til ageren andetsteds. En væsentlig konklusion af forløbet siden februar 2022 er, at det russiske militær, trods sit betydelige destruktive potentiale, næppe ville besidde de nødvendige konventionelle aktiver til et udvidet engagement, herunder i Østersøområdet. Vesteuropa står overfor en fjendtlig modspiller men også en aktør, der besidder et betydeligt mål af reel politisk legitimitet, systemisk soliditet og civil udholdenhed. Et regimekollaps eller systemskifte som ved afslutningen af 1. verdenskrig er ikke sandsynlig. Ej heller står og falder aktuel russisk politik med den siddende præsident. I nærværende sammenhæng må spørgsmålet om mulig civil opstand, paladsrevolutioner og økonomisk sammenbrud efterlades åbent.

Fejlopfattelser og realiteter

En belærende tålmodighed, ofte tolket af Rusland som arrogance, blev et af de centrale elementer i vestlig Ruslandspolitik i de første år efter Sovjetunionens opløsning. Gennem samarbejde, herunder økonomisk og handelsmæssigt, ville landet efterhånden bevæge sig i samme retning som sine tidligere østeuropæiske klientstater. Historiens lektie er imidlertid, at vestlig indflydelse – også før 1990'erne – altid var begrænset til veldefinerede og korte historiske perioder. Om end alternative udviklingsforløb ikke er udelukket, forbliver den helt brede præmis for nærværende analyse og for de opstillede scenarier, at Den Russiske Føderation, og det politiske-økonomiske system, også fremover vil udvikle sig *sui generis*, måske endog i endnu strammere og indadvendt retning, og agere derefter. På et givet tidspunkt vil de sikkerheds-, forsvars- og balancepolitiske konsekvenser af denne konstatering kunne drages. I nærværende sammenhæng er kun det politiske styres soliditet, dets evne til at skabe internt sammenhold/følgeskab og dets potentielle konfrontationsvilje af analytisk relevans.

Oftest genbrugte mediefortællinger fremstiller Den Russiske Føderations præsident som en moderne despot med absolut magt over det politiske system. Helt bortset fra åbne spørgsmål i historikken vedrørende hans adkomst til magten må det være en påtrængende konstatering, at præsidentens magt direkte betjener sikkerhedsmiljøets interesser som dominerende politisk faktor og social gruppering. Denne magt ville næppe kunne udnyttes til at tjene formål, herunder økonomiske og samfundsmæssige reformer, der blot marginalt berører tjenesternes interesser i negativ retning. Disse interesser er konservative og forfølges via FSB-, GRU- og SVR-officerers kolonisering af alle grene af stats- og lokaladministration og deres udnyttelse af det økonomiske system. Den væsentligste stabilitetsfaktor er dermed ikke længere et parti, men et efterretnings- og sikkerhedsapparat hvis medlemmer tillige er instrumentale i den autoritære drejning af det russiske samfund. Spørgsmål om arvefølge vil i givet fald blive håndteret inden for rammerne af dette magtsystem.

At styret reelt er "udemokratisk" i vestlig forstand spiller ikke samme rolle, som det ville gøre andetsteds. I væsentlige segmenter af den russiske befolkning forbliver begreberne demokrati, korrupsion og samfundsmæssig opløsning indbyrdes forbundet og betegnende for Jeltsin-perioden. Den sikkerhedsbonus og forbedrede velstand, som Rusland har oplevet over de seneste årtier, især til fordel for de mindre bemidlede, er vigtigere faktorer end respekten for og omgangen med "demokratiske" principper. En autoritær statsledelse, der er betjent af et allestedsnærværende sikkerhedsapparat, kan også fremover påregne en betydelig grad af politisk legitimitet.

På vestligt hold har der været en mærkbar tendens til at understrege sanktionernes effektivitet og fastholde forestillinger om et muligt økonomisk kollaps med konsekvenser for landets politiske ledelse. Den hidtidige udvikling peger imidlertid på, at blandt andet Kina i mærkbart omfang vil kunne kompensere for opstået manko på importsiden med hensyn til teknologi, herunder elektronik, og at Rusland vil kunne reorientere sine enstregede (energi) eksportinteresser østpå. Der er ingen tegn på, at de økonomiske operatører har nogen væsentlig indflydelse på den politiske beslutningsproces, og på arbejdstagersiden vil ringere økonomiske levevilkår næppe fremkalde politisk og social uro, der kan true regimet. Den russiske befolkning er fortrolig med politikformulering uden

økonomiske hensyn. Omgangen med afsavn er historisk forankret, og Rusland står fortsat mentalt rustet til at tilpasse sig et længere krigsforløb.

Fortællinger og rationaler, der forklarer Ruslands handlen

Regimets stabilitet understøttes desuden af effektive, sammenhængende fortællinger og rationaler:

Den største synlighed har den propaganda, der dominerer den brede medieflade på TV-kanalerne. Henvisningerne til den Store Fædrelandskrig, til kampen mod nazismen, til den almindelige forståelse af Rusland som 2. verdenskrigs egentlige sejrherre, og af Ukraine som et russisk kerneland, nu truet af neo-nazisme, henvender sig både til de ældre generationer, der er opvokset i Sovjetunionen, og til yngre segmenter, som er modtagelige for en kompenserende diskurs, der genoptager temaet om Ruslands rolle i verden og kravet om en grad af politisk respekt, der svarer til føderationens territoriale status. Det er ikke mindst denne fremstilling, der kan etablere følgeskab i en befolkning, som efter Sovjetunionens opløsning blev udfordret på de fleste af sine forestillinger om national og politisk-kulturel identitet.

En mindre prominent streng i meningsdannelsen henvender sig til de potentielt kritiske elementer. Formidlet i dryp, bl.a. i medier som avisen *Kommersant*, er beskeden: også i Rusland træffes der til tider forkerte beslutninger, korruption og misbrug forfølges, magthaverne er opmærksomme på økonomiske sammenhænge og forholder sig ikke unuanceret til politiske og samfundsmæssige realiteter. Der gøres ligeledes plads til kritiske spørgsmål som Wagner-gruppens rolle, hærens udrustning og den udvidede værnepligt.

Men bag disse forestillinger – henvisningen langt bagud til 2. verdenskrig og helt kortsigtet til dagsaktuelle problemer – ligger der en konsolideret forståelse af udviklingen gennem de seneste årtier. Ikke en fortælling, men summen af de erfaringer og konstateringer, som en generation af politiske ledere har kunnet drage og løbende delt med omverdenen gennem det russiske diplomati: NATO blev fastholdt på et tidspunkt, hvor Murens fald burde have medført opløsning af den kolde krigs organisationer. Samtidig bidrog Rusland i god tro til det multilaterale konsensusbaserede sikkerhedspolitiske samarbejde i Europa. Først som sidst er henvisningen til Istanbul-topmødet (1999) forblevet udgangspunktet (II, 8): "ingen [stat] kan styrke sin sikkerhed på bekostning af andre stater sikkerhed"². Samtidig støttede Vesten uafhængighedsbevægelser inden for Den Russiske Føderations grænser (Tjetjenien) men modarbejdede russisk interessevaretagelse i eget nærområde (Sydossetien, Abkhasien, Transnistrien, og de baltiske lande (russiske mindretal)). Jugoslaviens opløsning blev et andet eksempel på Vestens udnyttelse af Ruslands militære og politiske svaghed i 90'erne til prioritering af hensyn til de kroatisk, muslimske og kosovo-albanske befolkningsgrupper på bekostning af serberne. NATO-bombningen (1999) af mål i Serbien blev gennemført uden

² Der henvises selvsagt aldrig til den valgfrihed med hensyn til alliancer, neutralitet, eller til den afvisning af begrebet indflydelsessfærer der også er centrale elementer i samme tekst: "We reaffirm the inherent right of each and every participating State to be free to choose or change its security arrangements, including treaties of alliance, as they evolve. Each State also has the right to neutrality. Each participating State will respect the rights of all others in these regards. They will not strengthen their security at the expense of the security of other States. Within the OSCE no State, group of States or organization can have any pre-eminent responsibility for maintaining peace and stability in the OSCE area or can consider any part of the OSCE area as its sphere of influence" (bekræftet 2010 i Astana-erklæringen, para 3).

FN-mandat under påskud af mindretalsbeskyttelse, men med det reelle formål at skabe en uafhængig statsdannelse. Med Kosovo-forløbet in mente og de hurtigt fremadskridende EU- og NATO-udvidelser gennem de følgende år måtte den truende omklamring imødegås, dette via militær genopbygning. Annekteringen af Krim (2014) blev det naturlige svar på åbningen af et NATO-medlemsskabsperspektiv for Georgien og Ukraine i 2008 og dermed på risikoen for at skulle forhandle med et NATO-land om den fremtidige leje af den russiske Sortehavsflådes hovedbase. Da Rusland efterfølgende befordrede uafhængighed af Kiev for Ukraines østlige landsdele, tog man ikke et længere skridt end Vesten i Serbien. Uanset optagelsen af EU- og især NATO-medlemskabet som politiske mål i den ukrainske forfatning (2019) prioriteredes fra russisk side de diplomatiske spor over de følgende år. Fra vestlig side udeblev imidlertid enhver gestus. Processen henimod Ukraines NATO-medlemskab blev snarere intensiveret. Vestlige henvisninger til national suverænitet fremtrådte dermed som dobbeltstandardernes hjemmebane: verbal bekendelse til et sæt principper, men faktisk ageren i et andet register (Cuba, Mellem- og Sydamerika, Irak etc.). Mobiliseringen af FN's Sikkerhedsråd og af det internationale samfund er anderledes intensiv, når Rusland forsvarer egne interesser.

Den politiske investering i konsensus-baserede forståelser kunne selvsagt ikke fastholdes efter Kosovo-forløbet, der i russiske øjne illustrerede et dobbeltspil: Vesten brugte kun OSCE-mekanismene, så længe organisationen forblev et lydigt instrument for USA og alliancepartnerne i NATO. Ikke Rusland men Vesten har dermed undergravet mulighederne for at etablere en ny europæisk sikkerhedsstruktur efter afslutningen af den kolde krig. Ruslands optagelse i de internationale organisationer, som Sovjetunionen havde været udelukket fra – herunder WTO – faldt sammen med de multilaterale systemers svindende betydning og kompenserede ikke for det tab af supermagtsstatus som fra 90'erne og fremover blev Ruslands lod i vestlig optik. Med præsident Obamas 2014-kvalificering af Rusland som en blot regional magtfaktor stod det klart, at man blev udfordret på identiteten, var i belejringstilstand og måtte føre en eksistenskamp for egen stat og eget politiske system.

Set og analyseret *udefra* kan dette kompleks af russiske erfaringer og anskuelser – i dag konsolideret som effektiv og bredt delt selvforståelse – fremtræde som symptomer på en situation, der minder om den, som Storbritannien og Frankrig stod overfor midt i det 20. århundrede: et statustab efter lang tid med forvaltning af koloniale ambitioner af global rækkevidde, men derefter reelt reduceret til mellemstore magtfaktorer, dette samtidig med at selvopfattelsen forblev på et andet niveau. Og resultatet: en revanchistisk profil med potentiale til at sikre politisk identitet og følgeskab.

Regimet kan fortsat påregne forståelse i befolkningen for sin læsning af de seneste årtiers politiske begivenheder, for kravet om respekt for verdens største land og for dets atomvåben. At omsætte denne forståelse til en slidstærk ekspansiv nationalisme, forbliver en permanent arbejdsopgave for den russiske ledelse – og en risiko for omverdenen. Det er denne risiko, også Danmark vil stå overfor, og dermed det naturlige udgangspunkt for en hypotetisk opstilling af de konsekvenser, som dette kan føre til i nærområdet.

De følgende fem kapitler opregner – sektor for sektor – de særegne træk og risikomomenter, der kan føre til russisk handlen i Østersøregionen. For hvert kapitel understreges den særlige situation, som Danmark står i.

2. TERRÆN OG MILITÆR: ØSTERSØREGIONENS FUNDAMENTALE RAMMESÆTNINGER

Sikkerhedssituationen i Østersøregionen har i løbet af få år udviklet sig fra god til bekymringsvækkende. Som den russiske analytiker Dmitrij Trenin udtrykte det for nogle år siden, er Østersøregionen et af de områder, hvor NATO's og Ruslands militær kommer tættest på hinanden, både til lands, til vands og i luften (Trenin 2020). I hans øjne havde regionen tilbage i 2020 udviklet sig til et højrisikoområde, hvor provokationer og ikke-intenderede sammenstød kunne lede til ukontrolleret eskalation. Denne risiko er ikke blevet mindre efter Ruslands fornyede invasion af Ukraine den 24. februar 2022, tværtimod.

Ud fra en militær betragtning er Østersøen én stor kystnær zone, fordi skibe hele tiden vil være inden for rækkevidde af våben fra land. Man er derfor nødt til at anskue de maritime problemstillinger i sammenhæng med militære dynamikker på land. Med Finlands og Sveriges medlemskab af NATO vil alle andre kyststater end Rusland være medlemmer af den vestlige alliance. Det skaber en særlig situation. Det giver dermed mest mening at anskue den russisk-belarussiske unionsstat som en samlet militær blok, og det betyder, at den aktuelle frontlinje i Østersøområdet starter på grænsen mellem Belarus og Polen i syd og slutter på grænsen mellem Rusland og Norge i nord. Det er en strækning på over 2.700 kilometer. Dertil kommer en grænse på omkring 400 kilometer rundt om den russiske enklave Kaliningrad, som er "lukket inde" af NATO-landene Litauen og Polen (se også kapitel 3). Dette er en enormt lang landmilitær grænse. Det betyder, at Østersøområdet for NATO i høj grad også er en landmilitær udfordring og ikke bare et maritimt problem.

NATO's primære opgave er at sikre integriteten af de østlige grænser. Det giver nogle helt lavpraktiske udfordringer med hensyn til relativ styrke og responstid. Samlet er NATO markant stærkere militært end Rusland og Belarus, men lokalt er det ikke nødvendigvis tilfældet i Østeuropa. Kun Polen og i nogen grad Finland har en militær styrke, som må formodes at være stærk nok til på egen hånd at kunne forsvare sit territorium over for et russisk angreb. Det betyder, at NATO er afhængig af i en spændingssituation at kunne overføre de nødvendige forstærkninger til de berørte lande (se også kapitel 6). Hvis NATO ikke når at komme et russisk angreb i forkøbet, risikerer man at skulle tilbageerobre tabt territorium fra en ugunstig position under truslen om atomkrig.

Danmarks rolle i NATO's forsvar af Østersøområdet er at understøtte forstærkningerne til de østlige grænser. Det gør Danmark på tre grundlæggende måder. For det første bidrager Danmark selv med soldater. For tiden er en tung brigade under opbygning, som kan løse den opgave. For det andet fungerer Danmark som opmarchområde (host nation) for andre landes styrker, som skal indsættes i kampen. Dette gøres ved at gennemføre det, som i militært sprog kaldes RSOM – Reception, Staging, and Onward Movement. Til det formål er i særdeleshed Esbjerg havn udset til at have en nøglerolle til modtagelse af udenlandske soldater og militært udstyr. Tredje opgave er at holde de danske stræder åbne, så NATO har fri bevægelighed ind og ud af Østersøen.

Fra en russisk synsvinkel vil det være oplagt at forsøge at lukke Storebælt, Øresund og Kielerkanalen, da det kan reducere antallet af NATO-skibe i Østersøen. Det kan man f.eks. gøre ved at minere stræderne fra fly eller ubåde eller med forskellige former for sabotage mod skibsfarten. Desuden har Rusland langtrækkende sømålsmissiler, der kan nå op i de

danske stræder. Derfor vil der være behov for god overvågning af såvel farvandene som luftrummet omkring de danske stræder.

Sikkerhedsdilemmaet i Østersøregionen

En af de væsentligste, langsigtede sikkerhedsmæssige udfordringer, vi står overfor i Østersøregionen i dag, er risikoen for, at sikkerhedsdilemmaet mellem USA/NATO og Rusland kommer ud af kontrol. Et sikkerhedsdilemma er den situation, hvor de forsvarsmæssige tiltag, som et land tager, fordi det føler sig truet – ved for eksempel at flytte militære enheder frem mod grænsen, opstille nye våbensystemer, eller, som Finland (og Sverige) har gjort det, melde sig ind i en militær alliance – ser truende ud på den anden side af grænsen. Det kan føre til, at det andet land også flytter enheder, indkøber nye våbensystemer og ser sig om efter potentielle allierede, hvilket så ser truende ud på den første side. Og så fremdeles. Dilemmaet – eller rettelig paradokset – er, at selv hvis begge sider alene handler af defensive årsager og kun bygger styrker op for at højne deres egen sikkerhed, ender de begge i en mere usikker og farlig situation.

Ofte siger man, at der er tre centrale variable, der påvirker et sikkerhedsdilemma mellem to lande eller grupper af lande (Herz 1950; Jervis 1978). Den første er graden af usikkerhed og gensidig mistro landene imellem. Den næste er spørgsmålet om, hvorvidt geografien fremmer forsvarshensyn (defensiven) eller muliggør militær fremrykning (offensiven). Den tredje variabel er spørgsmålet om, hvorvidt (våben)teknologien fremmer defensiven eller offensiven. Den farligste situation opstår, hvor der er høj grad af usikkerhed og gensidig mistro, og hvor både geografien og våbentechnologien fremmer en offensiv tankegang – samtidig med at det er vanskeligt rent faktisk at skelne mellem offensive og defensive tiltag. Men i tillæg til denne forståelsesramme så giver graden af risikovillighed fra parterne i en konflikt også væsentlige indsigter i, hvilke scenarier der vil være mest sandsynlige. Til at vurdere risikovilligheden tager vi udgangspunkt i såkaldt *prospect theory*, som er en model, der forsøger at forudsige, hvornår mennesker vil være hhv. risikovillige eller forsigtige (McDermott 2001). Ifølge denne model skal vi skelne mellem, om en chance tages for at *opnå en gevinst eller for at begrænse et tab*. Mennesker har tendens til at være forsigtige, når det handler om at kunne få en gevinst, mens vi tager store risici for at undgå tab. Hvis udgangspunktet er, at en krig i Østersøområdet skal initieres af Rusland, handler det altså om at identificere, om krigen vil betyde, at Rusland vinder noget nyt (hvor de vil være mindre risikovillige), eller om det handler om at begrænse et tab (hvor de vil være meget risikovillige). I det følgende analyserer vi disse aspekter for at pege på de mest sandsynlige udviklinger i Østersøregionen.

Graden af usikkerhed og gensidig mistro USA/NATO og Rusland imellem er særdeles høj. NATO's nye strategiske koncept omtaler Rusland som "den mest betydningsfulde og direkte trussel mod de allieredes sikkerhed" og beskylder Rusland for at søge "at etablere indflydelsessfærer og direkte kontrol ved hjælp af tvang, undergravning, aggression og annektering" (NATO 2022).

Heller ikke Rusland er præget af tillid til modparten, USA/NATO. Overordnet set føler Rusland sig truet af NATO. I militærdoktrinerne fremhæves især USA's og NATO's missilskjold, det amerikanske Global Prompt Strike-koncept og det i russiske øjne øgede fokus i USA på militær udnyttelse af rummet (President of the Russian Federation 2014;

2010). De opfattes som forsøg på at undergrave den russiske evne til at gengælde et såkaldt førsteslagsangreb, herunder nukleart. Derudover er Rusland bekymret for det, de ser som Vestens hang til demokrati-eksport og støtte til "farvede revolutioner", der af chefen for generalstaben Valerij Gerasimov tidligere er blevet karakteriseret som "statskup begået udefra" (af Vesten) (Staun 2021).

En væsentlig risiko ved den russiske mistro over for Vesten er tendensen til at overvurdere indflydelsen fra vestlige efterretningstjenester i folkelige opstande. Den russiske ledelse har et billede af, at protester og demonstrationer er orkestreret af Vesten, og at de er et udtryk for hybridkrig mod Rusland (se også kapitel 5). Særligt bekymrende kan det være, hvis styret i Rusland tolker interne protester i Rusland som et vestligt angreb, der berettiger et militært modsvar. Det kan utilsigtet føre til en tilspidset situation mellem Rusland og NATO.

Rusland ser ikke med venlige øjne på et svensk og finsk medlemskab af NATO. Forsvarsminister Sergej Sjoigu udtalte den 21. december 2022, at Rusland er nødt til at reagere på optagelsen "ved at oprette en tilsvarende styrke-gruppe i Ruslands nordvestlige del" (Nilsen 2022). Gerasimov talte om at oprette et nyt "hærkorps i Karelen" (et hærkorps er, målt i antal personel, et sted mellem 45.000 og 65.000) samt oprette et nyt militærdistrikt i Moskva og et i Leningrad-regionen (Interfax 2023). Det sidste formentlig for bedre at kunne fokusere forsvaret af Sankt Petersborg. Hvor styrkerne og materiellet skal komme fra, har de ikke sagt noget om. Men Putin har understreget, at "vi har ingen begrænsninger i forhold til finansieringen" (Nilsen 2022). Det har dog i vores optik lange udsigter. Rusland vil være konventionelt svag i måske en fem-ti år efter Ukraine-krigen. I stedet vil de formentlig lægge mere vægt på nuklear afskrækkelse ligesom i 1990'erne, hvor de også var konventionelt svage, samt hybride midler (se også kapitel 4 og 5), hvor de i de senere år har været meget aktive og til dels også succesfulde.

Niveauet af mistillid mellem Vesten og Rusland er således historisk højt, og det vil være svært at forbedre på den korte bane. Derfor vil der skulle være fokus på afskrækkelse, samtidig med at man på forskellig vis forsøger at genskabe en forståelse med Rusland om nogle fælles spilleregler.

Belarus som potentiel kilde til konflikt

Når man skal vurdere *terrænet og risikovilligheden* i Østersøregionen, giver der i første omgang mening at opdele den i en nordlig og en sydlig region.

Det sydlige område er landene omkring selve Østersøen. Her er der ganske afklarede forhold omkring landenes tilhørsforhold: Alle er medlemmer af NATO, undtagen Sverige, som forventeligt bliver medlem inden alt for længe. Til tider diskuteres det i hvilket omfang, der i Rusland er ambitioner om at indlemme Estland, Letland og Litauen i føderationen, men den fremherskende politiske forståelse er, at spørgsmålet ikke er aktuelt. Ganske vist er der nogle på fløjene i russisk politik, som ville ønske, at disse lande ikke var blevet selvstændige, men der er en accept af, at løbet er kørt, og at det er for sent at gøre noget ved det.

En krig i den sydlige del af Østersøområdet, f.eks. i Baltikum, vil således handle om, at Rusland skal vinde noget, som de ikke har i forvejen. Det taler for, at Rusland vil agere med

forsigtighed og undgå at tage store chancer. Dertil kommer, at geografien i dette område vil være et svært militært operationsområde for Rusland at agere i. Man er omgivet af modstandere, som med NATO i ryggen er militært overlegne. Dette billede forstærkes af Sveriges og Finlands medlemskab af NATO, da geografien bliver endnu mere afklaret, og der ikke længere er nogen alliancefrie lande, som Rusland kan have ambitioner om at dominere. Samlet taler den militære geografi i den sydlige del af Østersøen altså for en status quo-situation, hvor der er gode muligheder for, at militær afskrækkelse kan forebygge russisk aggression.

Der er imidlertid et enkelt land, som falder uden for det generelle billede, nemlig Belarus. I dag er Belarus en del af Ruslands blok, men hvis der skulle opstå en bevægelse, hvor landet vender sig mod Vesten, vil det stille Rusland i en tabsposition. Rusland må derfor forventes at reagere med stor risikovillighed ved udsigten til at tabe kontrollen med Belarus (se også kapitel 3). I praksis må vi forvente, at Rusland vil være villige til at gå mindst lige så langt i Belarus, som de har gjort i Ukraine med invasionen i 2022. Det vil være en situation med alvorlige risici for eskalation, og hvor det ikke kan udelukkes, at uroen kan brede sig ind over grænserne til NATO-lande. Dette vil især være aktuelt, hvis den russiske ledelse opfatter uroen som et "statskup begået udefra" af Vesten. NATO bør således have planer for at håndtere uro internt i Belarus og Rusland selv (se også kapitel 5), da det vil være afgørende at isolere konflikten til disse lande.

Det nordlige Finland som potentiel krigsskueplads

Det nordlige område er den nordlige del af Finland. Finlands (og Sveriges) medlemskab af NATO vil nemlig i stigende grad forbinde sikkerhedsdynamikkerne i Østersøen og Arktis. Finland træder ind i alliancen som et land, der tilfører alliancen betydelig militær kapabilitet. Finland har i dag officielt en krigstidsstyrke på 280.000 soldater (fredstidsstyrken er på 21.500), hertil en reservestyrke på op mod 900.000 personel (Milne 2023). Og selvom langt størsteparten af de finske styrker er beregnet til lokalt og regionalt forsvar, er godt 20 % af styrkerne moderne manøvreenheder, herunder to mekaniserede brigader, to pansrede regimentskampgrupper, en bataljon specialstyrker og en helikopterbataljon. Materiellet er forholdsvis moderne og inkluderer blandt andet 100 Leopard 2A6 kampvogne, 212 pansrede mandskabsvogne (CV 90 og BMP-2M) og en del raketartilleri, herunder 41 M270 MRLS (Frisell og Pallin 2020, 41-42). Set fra russisk side vil disse enheder kunne udgøre en trussel mod de russiske forbindelseslinjer til Kola-halvøen, som reelt består af hovedvej E105 og Murmansk-jernbanelinjen. Hvis finske eller NATO-styrker formår at forstyrre eller ligefrem blokere disse, vil det kunne true den logistiske understøttelse af de russiske militære installationer på Kola-halvøen, hvor omkring 2/3 af Ruslands søbaserede atomvåben befinder sig fordelt på ubåde, overfladeskibe samt i depoter på landjorden. Set fra russisk side er selve baserne også truet, da der f.eks. kun er 225 km fra den finske by Nellim til Zapadnaja Litsa, hvor de nye russiske atomubåde af Jasen-klassen er baseret. Fra russisk side vil man kunne frygte, at NATO bruger Göteborg som anløbshavn og det nordlige Sverige og Finland samt det nordlige Norge som et opmarchområde for et angreb på Murmansk, hvorved man vil kunne true den russiske atomslagstyrke.

Set fra NATO's side er der ud fra en militær vurdering af geografien flere grunde til at være bekymret over risikoen for russisk aggression i det nordlige Finland. Optagelsen af Finland i

NATO betyder et umiddelbart tab af sikkerhed for Rusland i relation til deres nordlige atomslagstyrker, og der er tale om en proces, som udfolder sig løbende over de kommende år. Russiske politikere agerer således i et domæne, hvor de skal forsøge at begrænse effekterne af et tab af sikkerhed. Det taler for, at de kan agere med stor risikovillighed. Dertil kommer, at terrænet i det nordlige Finland, der er fladt og skovløst, er velegnet til offensive operationer. De finske forsvarsstyrker er koncentreret i den sydlige del af landet, og det er realistisk, at Rusland ud fra en militær synsvinkel kan have succes med en hurtig offensiv operation i Lapland. Derved kan de skubbe grænsen længere væk fra de følsomme militære installationer omkring Murmansk og genetablere noget af den sikkerhed, som de havde, inden Finlands medlemskab af NATO. Endelig er det værd at bemærke, at det nordlige Finland kan være et område, hvor Rusland kan afprøve musketereden i NATO – artikel 5 i Washington-traktaten. Der er ofte tale om, hvorvidt dette kunne ske i de baltiske lande, men det vil indebære en meget stor risiko for ukontrollerbar eskalation. Et begrænset angreb i Lapland vil være meget lettere at styre, og det kan være lige så effektivt til at skabe sprækker i NATO-blokken.

Våbenteknologiens rolle

Hvis vi vender os mod den sidste dimension med klare effekter på et eventuelt sikkerhedsdilemma, er Rusland særdeles bekymret for NATO's formodede militærteknologiske overlegenhed, ikke mindst på det konventionelle område. Rusland har fra sidelinjen kunnet betragte USA og NATO føre højteknologiske krige i for eksempel Irak og Libyen med stor militær effekt, i al fald indledningsvist. Et finsk og svensk medlemskab vil ikke ændre meget ved det. Dog er det værd at nævne Finlands indkøb af 64 F-35 jagerfly til afløsning af de aldrende F18 Hornet. F-35 kan sammenlignes med en flyvende teknologiplatform, som er fyldt med sensorer, der kan detektere mål på jorden, styre våbenplatforme, selv engagere mål, og som de russiske luftforsvarssystemer S-300, S-400 og måske også S-500 ikke kan se, før flyene er så tæt på, at det måske er for sent. Med Finlands indlemmelse i NATO vil de nordiske NATO-lande have mere end 140 F-35 fly til rådighed omkring 2030. Den russiske bekymring om vestlig militærteknologisk overlegenhed gælder også NATO's missilsystemer, som ifølge russiske militæranalytikere kan udgøre en trussel mod transportinfrastrukturen og det militærindustrielle kompleks i Arkhangelsk-regionen (Morozov, Zubarev, og Kryapov 2022).

Den højteknologiske form for krigsførelse forværrer sikkerhedsdilemmaet, hvis våbenteknologien tilgodeser offensiven i krigsførelsen. Som tommelfingerregel er det tilfældet i både luftmilitær og maritim krigsførelse: Den som tager initiativet, har en taktisk fordel. Det skyldes, at moderne missiler er svære at forsvare sig imod, og at det derfor gælder om at affyre ens egne missiler, før modstanderen når at affyre deres.

Østersøregionen er et område, hvor luft- og søkrig vil spille en afgørende rolle, fordi havet ligger som en barriere mellem frontlinjen og NATO's bagland. Derfor er der meget tale om, at Rusland kan anvende en såkaldt A2/AD-taktik (Anti-Access/Area Denial) (se også kapitel 3), hvilket betyder, at man med langtrækkende missiler kan gøre det vanskeligt eller måske umuligt for NATO at operere i luften og til søs i den østlige del af Østersøen. Det har ført til diskussioner om, hvorvidt NATO skal satse på langtrækkende landmålsmissiler for at kunne angribe russiske missilsystemer, inden de får lejlighed til at affyre deres missiler. I

Danmark har dette eksempelvis vist sig ved debatten om, hvorvidt vi skal anskaffe strike-missiler til vores fregatter.

Den moderne våbentechnologi med meget langtrækkende og sofistikerede missiler skaber således en dynamik, hvor begge parter får incitament til at angribe først – ligesom det forstærker den gensidige usikkerhed. Rusland bliver drevet mod offensiv handling, fordi de har behov for overraskelsesmomentet til at håndtere NATO's overlegne teknologi. Derfor vil Rusland i en krisesituation have incitament til at få udlagt minefelter og etableret et solidt langtrækkende luftforsvar, inden NATO kan nå at gøre noget ved det. Og NATO bliver i en krisesituation også drevet mod offensiv handling, fordi det er den eneste mulighed for at sikre forbindelseslinjerne til de baltiske lande.

Implikationer for Danmark

På en række områder er sikkerhedssituationen blevet dårligere i Østersøområdet i de senere år, selvom flere lande er blevet medlemmer af NATO. Ruslands invasion af Ukraine har på væsentlige områder svækket det russiske militær, men den har også demonstreret det russiske styres vilje til at anvende militær magt. NATO er markant stærkere end Rusland, og på nogle områder er der gode muligheder for at forebygge krig gennem militær afskrækkelse. Dette gælder f.eks. i forhold til en revanchistisk russisk aggression mod de baltiske lande. Det vil imidlertid være en fejl at antage, at militær afskrækkelse kan fjerne risikoen for krig. Der er som her vist flere typer af situationer, hvor sikkerhedsdilemmaet kan føre til russisk aggression, uagtet at det fra vestlig side virker meningsløst. Det er derfor afgørende for Danmark at anerkende risikoen for militær konflikt i Østersøområdet i de kommende årtier. Forsvaret bør fortsætte omstillingen mod at indgå i NATO's kollektive forsvar, og Danmark bør generelt fokusere mere på at skabe den samfundsmæssige robusthed, der sætter os i stand til at håndtere risikoen for kriser og krig i Østersøområdet.

Endelig bør NATO overveje, hvordan man kan bryde den spiral, at moderne missilsystemer giver incitament til at angribe først. Der er en naturlig logik i, at det er lettest at ødelægge de russiske missiler, mens de stadig står på jorden, men sådanne våben forværrer mistilliden mellem de to sider. Det er derfor bedre, hvis man kan finde andre løsninger på det samme problem. Krigen i Ukraine har demonstreret, at de russiske missiler ikke er usårlige, men at de kan håndteres med et godt defensivt missilforsvar. Ud fra et spørgsmål om at håndtere sikkerhedsdilemmaet vil det være bedre at udvikle sådanne defensive luftforsvarskapaciteter, som ikke i samme grad signalerer en vilje til at angribe først.

Litteratur

Frisell, Eva Hagström, og Krister Pallin. 2020. "Western Military Capabiity in Northern Europe II". FOI. <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5013--SE>.

Herz, John. 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma". *World Politics* 2 (2): 157–80.

Interfax. 2023. "Gerasimov called the plans of Finland and Sweden to join NATO, the use of Ukraine as a tool of hybrid warfare threats". *VPK*, 25. januar 2023.

https://vpk.name/en/679120_gerasimov-called-the-plans-of-finland-and-sweden-to-join-nato-the-use-of-ukraine-as-a-tool-of-hybrid-warfare-threats.html.

- Jervis, Robert. 1978. "Cooperation under the Security Dilemma". *World Politics* 30 (2): 167–214.
- McDermott, Rose. 2001. *Risk-Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy*. Paperback ed. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Milne, Richard. 2023. "War with Russia? Finland has a plan for that". *Financial Times*, 28. marts 2023. <https://www.ft.com/content/c5e376f9-7351-40d3-b058-1873b2ef1924>.
- Morozov, A.V., A.A. Zubarev, og A.D. Kryapov. 2022. "Sovremennyye vyzovy voyennoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii v Arktike (Moderne udfordringer for Den Russiske Føderations militære sikkerhed i Arktis)". *Voyennaya Mysl* 2022 (12). <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyye-vyzovy-voennoy-bezopasnosti-rossiyskoy-federatsii-v-arktike/viewer>.
- NATO. 2022. "NATO Strategic Concept". https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.
- Nilsen, Thomas. 2022. "Shoigu vows more troops near Nordic countries". *The Barents Observer*, 21. december 2022. <https://thebarentsobserver.com/en/security/2022/12/shoigu-vows-more-troops-near-nordic-countries>.
- President of the Russian Federation. 2010. "The Military Doctrine of the Russian Federation". <http://kremlin.ru/supplement/461>.
- — —. 2014. "The Military Doctrine of the Russian Federation". <http://rusemb.org.uk/press/2029>.
- Staun, Jørgen. 2021. "I krig med Vesten: Russisk militær-strategisk kultur". I *Rusland som militær stormagt*. DJØF Forlag.
- Trenin, Dmitri. 2020. "Respect Thy Neighbor: Russia and the Baltic Region". *Carnegie Moscow Center*, december. <https://carnegie.ru/commentary/83539>.

3. DEN RUSSISKE INDFLYDELSE: KILEN KALININGRAD OG BELARUS



Foto: Milosz Cordes.

Russisk fodfæste og indflydelse i Østersøregionen er snævert forbundet med Kaliningrad og Belarus. Belarus er ikke en kyststat, men som det fremgår af analysen i dette arbejdsrapport, er Belarus helt centralt for forståelsen af både det militære og politiske aspekt af en mulig fremtidig krise. Vi vender os her først til Kaliningrad, siden til Belarus.

Kaliningrad udgør sammen med Skt. Petersborg de eneste russiske kyststrækninger ved Østersøen. Området er Den Russiske Føderations vestligste region og en semi-eksklave³ ved Østersøen. Selvom det er et af landets mindste områder (15.100 km²), har det en relativt høj befolkningstæthed (68 pr. kvadratkilometer mod 8,5 pr. kvadratkilometer i hele landet). Området grænser op til Polen mod syd og Litauen mod øst og nordøst. Det ligger 310 km fra Bornholm og 250 km fra Gotland. Med sin beliggenhed ud til Østersøen, som en kile i EU- og NATO-områderne, sikrer Kaliningrad Rusland en strategisk position og muligheder for en enestående militær rolle. Det er alene denne geopolitiske funktion, der siden overtagelsen af området har haft betydning for Moskva. Takket være eksklaven fik Sovjetunionen adgang til en isfri havn i den sydøstlige Østersø – Baltijsk (tidligere Pillau), som blev hovedkvarteret for Østersøflåden. Selve Kaliningrad by kunne ikke anløbes af enheder med større dybgang end 8 meter, hvilket gjorde den uegnet til militære formål ("Порт Калининград" n.d.). Semi-eksklaven er nøglen til Ruslands A2/AD-operationer i Østersøregionen (se også kapitel 2), herunder luftoperationer og udlægning af søminer (Oder 2018). Opmærksomhed på aktiviteter i området er dermed påkrævet, da russiske operationer i Østersøregionen mest

³ En del af Den Russiske Føderation adskilt fra det russiske fastland, men med adgang til havet og kunne således bibeholde en maritim forbindelse med resten af landets territorium uden nogen begrænsninger.

sandsynligt vil udgå derfra. Den russiske Østersøflåde tæller også land- og luftenheder indsat længere inde i landet, blandt andet omkring byerne Chernyakhovsk og Gusev. Militære øvelser er blevet et dagligdags fænomen i kaliningradernes liv. Allerede før den 24. februar 2022 intensiveredes de i ikke-kystnære områder, primært langs grænsen til Litauen, som i Kaliningrads regionale medier ofte beskrives som et yderst uvenligt land og fuldstændigt afhængigt af USA. Fremstillingen af Kaliningrad som et område under belejring tjener til at retfærdiggøre militærøvelser i den østlige del af området. På trods af at øvelserne bliver kvalificeret som defensive, indeholder de en stærk offensiv komponent. De tjente i realiteten også som forberedelse til deltagelse i invasionen af Ukraine.

Kaliningrad er også blevet brugt af Moskva til at skræmme nabolandene med opstillingen af ballistiske missiler (Żochowski 2016). Ubekræftede rapporter tyder på, at Iskander-M-systemet blev indsat i semi-eksklaven allerede i 2008 – kun 2 år efter lanceringen af deres produktion. I 2016 bekræftede estiske kilder transporten af missilerne på en civil færge (ERR 2016). I august 2022 bekræftede det russiske forsvarsministerium deployering til Kaliningrad af MiG-31E jagerfly samt af Kinzhal hypersoniske missiler (Reuters 2022b). Kaliningrad har også spillet en rolle i forbindelse med krænkelser af nabostaternes luftrum – især Litauens – og i sabotagemissioner udført af russisk militær. Desuden kan det ikke udelukkes, at beskadigelsen af Nord Stream-rørledningerne blev gennemført fra Kaliningrad, selvom endeligt bevis for, hvem der udførte sabotagen, endnu ikke er fremlagt. Et par dage før lækagen blev opdaget, blev et SS-750-fartøj opdaget i nærheden af rørledningen ikke langt fra Bornholm. Med hjemsted i Baltijsk er SS-750 i stand til at udføre operationer med brug af en mini-ubåd (Gjerding og Elkjær 2023). Uanset den reelle årsag til sabotagen har det russiske militær (GUGI⁴) kapacitet til sådanne operationer (se også kapitel 4).

Fra samarbejde til civilisationernes slagmark

Området blev oprindeligt etableret som et sovjetisk krigstrofæ i 1945 i den nordlige del af den tyske provins Østpreussen med Königsberg som hovedstad. Førkrigs-indbyggerne flygtede eller blev deporteret i begyndelsen af 1950'erne. Nye sovjetiske bosættere kom overvejende fra den centrale del af det europæiske Rusland, fra Belarus og Ukraine samt fra Litauen og andre sovjetrepublikker (Костяшов 1996). Nogle demobiliserede soldater fra den Røde Hær besluttede at blive der, da de var på vej tilbage fra fronten.

Regionen blev stærkt ødelagt (70-80 %) under krigen og sovjetiseret i de følgende år. Alle større byer blev omdøbt for at afspejle den nye virkelighed (Königsberg blev Kaliningrad, Tilsit – Sovetsk, Insterburg – Chernyakhovsk osv.). Mange spor af materiel og åndelig arv fra før 1945 blev ødelagt for at give plads til sovjetisk ideologi, arkitektur og kultur. Kaliningrad var et symbol på Stalins sejr over Hitler og indgik som sådan i den hurtigt skabte mytologi relateret til den såkaldte Store Fædrelandskrig (1941-1945). På trods af denne status betragtede mange dog faktisk Kaliningrad som et laboratorium for samarbejde mellem Rusland og Vesten helt op til 2010'erne. Myndighederne i Moskva brugte regionen til at nå diplomatiske og økonomiske mål i spørgsmål, der rakte ud over semi-eksklaven. I begyndelsen af 2000'erne lagde Kreml pres på Litauen og Polen, og desuden på det danske

⁴ Главное управление глубоководных исследований (Main Directorate of Deep-Sea Research).

EU-formandskab i 2002, for at opnå gunstige vilkår for transit til og fra Kaliningrad, som den planlagte udvidelse af EU ville besværliggøre. I 2005 mødtes Vladimir Putin med Angela Merkel og Jacques Chirac uden for Kaliningrad for at fejre 750-året for oprettelsen af Königsberg, angiveligt for at understrege Ruslands, Tysklands og Frankrigs fælles europæiske rødder, og for at sætte skub i trilateralt samarbejde. Endelig underskrev Polen og Rusland i slutningen af 2011 den såkaldte *Local Border Traffic Agreement* (LBTA), der med Europa-Kommissionens samtykke strakte sig over en hidtil uset stor zone på begge sider af grænsen. Aftalen gav mulighed for at krydse grænsen med en særlig tilladelse men uden behov for visa. Det øgede grænsetrafikken og gav den første håndgribelige mulighed for polakker og russere til fredeligt samkvem efter 1945 (Zieliński 2012). I 2016 blev LBTA midlertidigt suspenderet fra polsk side – officielt af sikkerhedsmæssige årsager (NATO-topmødet i Warszawa og World Youth Days) – og er ikke siden blevet genindført.

Fra 2012 formulerede Vladimir Putin grundlaget for det såkaldte neo-konservative projekt – en ideologisk tilgang til Ruslands plads og rolle i verden. Dette fik stor betydning for Kaliningrad. Putin definerede derigennem Ruslands civilisatoriske egenart, der repræsenterede overlegne moralske værdier, i kontrast til Vesten. Den voksende konfrontation kunne tydeligt mærkes i Kaliningrad. Myndighederne i Moskva begrænsede gradvist spillerummet for debatten om førkrigsarven, som man havde diskuteret livligt i 1990'erne og 2000'erne, og understøttede sin linje via en aggressiv imperialistisk fortælling om Ruslands og Sovjetunionens historie. Annekeringen af Krim og krigen i Donbas fremskyndede overførslen af disse processer til det regionale niveau. Kaliningrad blev i stigende grad sammenlignet med Krim på grund af områdets beliggenhed og man så en tydelig genbrug af omklamringstemaet. De, der udtrykte interesse for førkrigstidens ikke-russiske fortid, blev anklaget for *Königsbergisering* eller germanisering (Zieliński 2018). Spillerum for kulturelle aktiviteter, der ikke var godkendt af myndighederne, skrumpede også ind. Det tysk-russiske hus blev tvunget til at lukke i 2016. Andre institutioner blev frataget finansiering eller blev afkrævet store administrative omkostninger baseret på tvivlsomme argumenter. Alle disse handlinger førte til begrænsning af ikke-Kreml-kontrolleret borgeraktivitet og elimination af risici for uroligheder i regionen.

Udsigter for Østersøregionen

Der er næppe tvivl om, at Kreml også fremover vil se Kaliningrad som en russisk kile drevet ind i NATO og EU. De militære kapaciteter i området vil blive brugt til at øge spændingerne i Østersøregionen. Handlinger såsom krænkelse af NATO-medlemmers luftrum, territorialfarvande og udlægning af søminer er meget sandsynlige. Ruslands fjendtlige aktiviteter omkring Bornholm udgør derudover en særskilt trussel på grund af øens strategiske beliggenhed, den kritiske energiinfrastruktur omkring den og den relative nærhed til Kaliningrad. Målet vil være dobbelt: at skabe et indtryk af, at Rusland er i stand til at hindre de nordiske stater regionale sikkerhed på trods af deres NATO-medlemskab, og at man stadig har betydelige militære kapaciteter på trods af tabene i Ukraine. I begge tilfælde kan Kaliningrad spille en central rolle. Det er nærliggende at forestille sig, at Gotland kan blive udsat for lignende trusler. Kaliningrads potentiale kan også udnyttes i så følsomme spørgsmål som dumpede kemiske krigsførelsesmidler – for det meste placeret i Bornholms- og Gotlandsdybet. En stor lækage fra disse områder ville kunne medføre en

økologisk katastrofe i Østersøen. Afhængigt af udviklingen i Rusland og i forholdet mellem Rusland og Vesten kan man ikke udelukke, at dette kort vil blive spillet. Finlands og Sveriges medlemskab af NATO vil cementere enighed og følgeskab blandt Østersøens kyststater om linjen overfor Rusland. Samtidig vil russiske borgere, der bor ved Østersøen, have ringe eller ingen muligheder for at indgå i en meningsfuld dialog med mulige samtalepartnere fra Danmark, Sverige, Polen eller Litauen. Da grænseoverskridende samarbejdsprogrammer ikke længere eksisterer, har vestlige demokratier ikke længere muligheder for at nå almindelige russere og skabe platforme for bottom-up-samfundspåvirkning.

Belarus' regionale rolle

For at forstå potentiel russisk indflydelse i Østersøregionen må vi som nævnt også vende os mod et andet væsentligt område: Belarus. Om end landet ikke er en kyststat, er det af direkte militær betydning for Østersøregionen, da de belarusiske væbnede styrker de facto er en del af det russiske vestlige militærdistrikt og løbende deltager i den russiske hærs manøvrer, ligesom Belarus er vært for sådanne øvelser. I januar-februar 2022 rejste en stor gruppe styrker fra det østlige militærdistrikt 10.000 km for at deltage i *Allied Resolve 2022*-øvelsen, som viste sig at være en forberedelse til den russiske fuldskala invasion af Ukraine. Øvelsen involverede også en flådekomponent og omfattede næsten alle dele af den belarusiske hær (Wilk 2022). Som beskrevet i kapitel to om terræn og militær indgår Belarus i konfliktdynamikkerne i den sydlige del af Østersøen.

Rusland har allerede brugt sin dominerende stilling i Belarus til hybridoperationer mod EU- og NATO-lande. Med hjælp fra Kreml fremkaldte belarusiske myndigheder en migrations-/flygtningekrise langs grænsen til Letland, Litauen og Polen i 2021 (Surwillo og Slakaityte 2022). Alene mellem august og oktober 2021 forsøgte over 25.000 migranter fra Mellemøsten ulovligt at krydse den polske grænse (Żochowski 2021). Det var et forsøg på at tvinge vestlige lande til at mildne deres sanktioner mod Minsk, indført efter præsidentvalget i august 2020, og på at destabilisere situationen i Litauen og Polen. Da invasionen af Ukraine startede i februar 2022, gjorde Lukasjenko det belarusiske territorium og militærfaciliteter tilgængelige for russiske styrker. Dog har den belarusiske hær ikke taget aktiv del i aggressionen men begrænset sig til logistik og rekognosceringsstøtte (Kłysiński og Żochowski 2023). Om end den belarusiske politiske elite indtil videre har forholdt sig tvetydigt til krigen, forbliver det på sigt et åbent spørgsmål, om konflikten kan føre til russisk overtagelse af kontrollen med de belarusiske væbnede styrker.

Det belarusiske politiske system og forholdet til Rusland

Det nuværende Belarus' nordvestlige regioner har, historisk og økonomisk, været tæt knyttet til Østersøen. Som en del af storhertugdømmet Litauen, det polsk-litauiske imperium og senere det russiske imperium og den anden polske republik blev dets produkter eksporteret via floderne Nemunas og Dvina. I sovjettiden blev havnene Ventspils i dagens Letland og Klaipėda i nutidens Litauen betragtet som delvis "belarusiske". Af historiske grunde er det belarusiske samfund stærkt russificeret. 2. verdenskrig førte til omfattende ødelæggelser, og efterkrigsårene bragte tvungen urbanisering og industrialisering, der var forbundet med tilstrømning af russisktalende arbejdere, ingeniører og personer fra det øverste politiske lag i det daværende Sovjetunionen (nomenklaturaen).

Da den belarusiske intelligentsia ikke var så udviklet som den i Ukraine eller i de baltiske stater, blev russisk kultur og sprog dominerende. Det sovjetiske sammenbrud ramte derfor Belarus hårdt, både økonomisk og politisk. Egentlig uafhængige nationalstatsinstitutioner blev ikke dannet, og det lagde grunden til Aleksandr Lukasjenkos succes med, i begyndelsen af 1990'erne, at bygge sin popularitet på sovjetnostalgi.

I løbet af de næsten 30 år Lukasjenko har ledet landet, har han skabt et stærkt autoritært politisk system. Enhver rivaliserende politisk gruppe er blevet set som en trussel og forsøgt elimineret, om de så har rødder i den politiske elite, militæret eller sikkerhedsstyrkerne. Da systemet er fuldstændigt ugennemsigtigt, er der meget få oplysninger om den aktuelle situation. De fleste rapporter indikerer voksende indflydelse fra det belarusiske KGB, især efter det omdiskuterede præsidentvalg i august 2020, og de dermed forbundne formodninger om valgsvindel.

Lukasjenko arbejdede tidligt for et tættere forhold til Rusland, i første omgang i håb om at efterfølge den syge Boris Jeltsin. Han indvilgede således i at danne et Commonwealth af Belarus og Rusland i 1996 og en Union State i 1999 (Trenin 2005). Da Vladimir Putin blev præsident, ændrede dynamikken sig til fordel for Rusland. Situationen lige nu er, at Belarus er Ruslands forlængede arm, og magtforholdene i Minsk er således af direkte relevans for trusselsanalyser dækkende Østersøregionen. I dag er den belarusiske økonomi tillige fuldstændigt afhængig af russiske subsidier, både i form af billig energi og lån. På grund af vestlige sanktioner har Minsk kun et snævert handelspolitisk manøvrerum. Mellem august 2020 og februar 2022 ydede Moskva 1,5 milliarder dollars i yderligere hjælp til Belarus og afdrag på gæld blev indstillet. Forsøg på at øge samarbejdet med Kina har bragt begrænsede resultater og vil ikke ændre situationen (Lvovskiy 2023).

Valget i 2020 førte til udvandring af belarusiske civile aktivister og almindelige borgere, som ikke følte sig trygge i landet. Op til 150.000 mennesker forlod landet i perioden frem til slutningen af 2021 (Kulakevich 2022). En gruppe tidligere ansatte i de belarusiske sikkerhedsstyrker besluttede også at emigrere. Et flertal af disse personer søgte ly i nabolandene Litauen og Polen, hvor de etablerede anti-regime-organisationer. Det postsovjetiske Belarus deltog i begrænset udstrækning i grænseoverskridende samarbejde i Østersøregionen, især gennem de såkaldte euroregioner. Landet er normalt observatør i Østersørådet (CBSS), men blev suspenderet på grund af den rolle landet spillede i forbindelse med invasionen af Ukraine i 2022 (CBSS n.d.). Præsident Lukasjenko har talrige gange udtrykt sin interesse for Østersøens anliggender. I perioder med begrænset tilnærmelse mellem Belarus og Vesten kom han endda med positive kommentarer om arven fra Storbritannien og Litauen og Belarus' rolle i baltiske anliggender.

Krisepotentiale i Belarus

Krigen i Ukraine har haft betydelige konsekvenser for Belarus' involvering i Østersøregionen. Et projekt har været oprettelsen af egne havne på russisk territorium på grund af sanktioner, der begrænser adgangen til transit via Litauen og Letland (Interfax 2022). Havnene skulle formodentlig placeres i Leningrad-regionen og have en kapacitet på 30-35 millioner tons last årligt (Reuters 2022a). Dette ville være nok til at bistå med udskibning af en af landets vigtigste eksportvarer – kali – der bruges i gødning. Dette

arrangement vil yderligere øge belarusisk afhængighed af Rusland. Deployering af russiske atomvåben i landet – og træning af belarusiske piloter i dette øjemed (Gregory 2023) – er endnu et skridt henimod politisk og militær instrumentalisering af Belarus, og dermed yderligere suverænitetsbegrænsning. Allerede fra den 25. maj 2023 blev taktiske missiler transporteret til Belarus (Faulconbridge 2023) i klar konflikt med internationale regelsæt, ikke mindst Budapest-memorandummet fra 1994.

Skulle Moskva søge at dominere Minsk fuldt ud, vil det forringe de baltiske staters strategiske position, mest af alt Litauens og Letlands (se også kapitel to). I et sådant scenarie vil det såkaldte "Suwalki-gab", der er en cirka 110 km lang strækning langs den polsk-litauiske grænse, blive en endnu mere sårbar landforbindelse mellem de baltiske lande og deres NATO- og EU-allierede. Den sydlige Østersøkyst ville også potentielt blive mere udsat for russiske provokationer ad sø-, land- eller luftvejen med brug af både Kaliningrad og Belarus. I tillæg hertil ligger der også en potentiel trussel om miljøforurening fra det relativt nystartede belarusiske atomkraftværk i Astravyets. I slutningen af 2020 eksploderede en transformer uden for reaktoren, og senere blev kølesystemet i den første reaktor beskadiget (Kalinkaitė-Matuliauskienė, 2020). Disse hændelser blev ikke fuldt ud rapporteret af de belarusiske myndigheder. Da kernekraftværket ligger kun 50 kilometer fra Litauens hovedstad Vilnius, vil det – i tilfælde af en alvorlig hændelse – udgøre en alvorlig sundhedstrussel for hundredtusindvis af mennesker og dermed for østersøregionen som sådan.

Helt overordnet – i krydsfeltet mellem situationen i Østersøområdet, krigen i Ukraine og forholdet mellem Rusland og Belarus – knytter store åbne spørgsmål sig naturligvis til arvefølgen i Minsk efter Lukasjenkos forventede fald: *enten* et velordnet Kreml-styret forløb *eller* en ny serie uroligheder som i forbindelse med de seneste valg. Bortset fra indflydelse på krigen i Ukraine – og på den politiske håndtering af denne – kan både det ene og det andet scenarie medføre væsentlige konsekvenser for udviklingen i Danmarks nærområde.

Litteratur

CBSS. n.d. 'Statement Published by the Norwegian MFA: Russia Suspended from the Council of the Baltic Sea States'. CBSS (blog). Accessed 7 June 2023. <https://cbss.org/2022/03/03/statement-published-by-the-norwegian-mfa-russia-suspended-from-the-council-of-the-baltic-sea-states/>.

ERR. 2016. 'Venemaa Toimetas Tsiviilalusega Kaliningradi Raketisüsteemi Iskander'. ERR. 7 October 2016. <https://www.err.ee/575135/venemaa-toimetas-tsiviilalusega-kaliningradi-raketisusteemi-iskander>.

Faulconbridge, Guy. 2023. 'Russia Moves Ahead with Deployment of Tactical Nukes in Belarus | Reuters'. 2023. <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/russia-belarus-sign-document-tactical-nuclear-weapon-deployment-belarus-2023-05-25/>.

Gjerding, S., og B. Elkjær. 2023. 'Forsvaret Bekræfter: Rusland Havde Specialfartøj Nær Nord Streams Sprængningspunkt'. *Information*. 27 April 2023. <https://www.information.dk/indland/2023/04/forsvaret-bekraefter-rusland-specialfartoej-naer-nord-streams-spraengningspunkt>.

Gregory, James. 2023. 'Putin: Russia to Station Nuclear Weapons in Belarus'. *BBC News*, 25 March 2023, sec. Europe. <https://www.bbc.com/news/world-europe-65077687>.

Interfax. 2022. 'Belarus to Have Its Ports in Baltic Sea within 2 Years - Lukashenko'. 2022. <https://interfax.com/newsroom/top-stories/75658/>.

Kalinkaitė-Matuliauskienė, Vaida. 2020. 'Belarusian NGO Reports Incident at Astravyets Nuclear Plant - LRT'. 2020. <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1288877/belarusian-ngo-reports-incident-at-astravyets-nuclear-plant>.

Kłysiński, Kamil, og Piotr Żochowski. 2023. 'The Reluctant Co-Aggressor. Minsk's Complicity in the War against Ukraine'. OSW Centre for Eastern Studies. 10 February 2023. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-02-10/reluctant-co-aggressor-minsk-complicity-war-against-ukraine>.

Kulakevich, Tatsiana. 2022. 'The Politicization of the Belarusian Diaspora | Eurozine'. 2022. <https://www.eurozine.com/the-politicization-of-the-belarusian-diaspora/>.

Lvovskiy, LEv. 2023. 'Has Belarus's Support for Russia's War Gone Unrewarded? - Carnegie Endowment for International Peace'. 2023. <https://carnegieendowment.org/politika/89276>.

Memorandum of Security Assurances in Connection with Accession of the Republic of Belarus to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons. 1994. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280338ba9>.

Oder, Tobias. 2018. 'The Dimensions of Russian Sea Denial in the Baltic Sea | Center for International Maritime Security'. 4 January 2018. <https://cimsec.org/dimensions-russian-sea-denial-baltic-sea/>.

Reuters. 2022a. 'Lukashenko Expects Russia to Build a Port for Belarus Potash Exports | Reuters'. 2022. <https://www.reuters.com/world/europe/lukashenko-expects-russia-build-port-belarus-potash-exports-2022-02-18/>.

— — —. 2022b. 'Russia Says 3 MiG Warplanes with Hypersonic Missiles Moved to Kaliningrad Region -Media'. *Reuters*, 18 August 2022, sec. Europe. <https://www.reuters.com/world/europe/russia-says-3-mig-warplanes-with-hypersonic-missiles-moved-kaliningrad-region-2022-08-18/>.

Surwillo, Izabela, og Veronika Slakaityte. 2022. 'Fortifying the EU's Eastern Border Countering Hybrid Attacks from Belarus'. Policy Brief. Copenhagen.

Trenin, D. 2005. 'Moscow's Relations with Belarus: An Awkward Ally'. In *Changing Belarus*, edited by Dov Lynch, 67–78. Chaillot Paper 85. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Wilk, Andrzej. 2022. 'Russia Demonstrates Its Power in Belarus and on the Oceans Worldwide'. OSW Centre for Eastern Studies. 24 January 2022. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2022-01-24/russia-demonstrates-its-power-belarus-and-oceans-worldwide>.

Zieliński, Miłosz J. 2012. 'Cross-Border Co-Operation between The Kaliningrad Oblast and Poland in the Context of Polish-Russian Relations in 2004–2011'. *Lithuanian Foreign Policy Review*, no. 28: 11–42.

Zieliński, Miłosz J. 2018. 'Kant's Future: Debates about the Identity of Kaliningrad Oblast'. *Slavic Review* 77 (4): 937–56. <https://doi.org/10.1017/slr.2018.291>.

Żochowski, Piotr. 2016. 'Iskander Missiles in Kaliningrad: A Constant Element of Russia's Policy of Intimidation'. OSW Centre for Eastern Studies. 11 October 2016. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-10-11/iskander-missiles-kaliningrad-a-constant-element-russias-policy>.

— — —. 2021. 'Belarus: An Escalation of the Migration Crisis'. OSW Centre for Eastern Studies. 27 October 2021. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-10-27/belarus-escalation-migration-crisis>.

Костяшов, Ю.В. 1996. 'Заселение Калининградской Области После Второй Мировой Войны. Гуманитарная Наука в России.' *Гуманитарная Наука в России: Соросовские Лауреаты* 2: 82–88.

'Порт Калининград'. n.d. Accessed 7 June 2023. http://www.morinfocenter.ru/documents/KALININGRAD/o_KALININGRAD.pdf.

4. ENERGIINFRASTRUKTUR ER DEN FØRSTE FLANKE EFTER KRIGEN I UKRAINE

Det russiske angreb på Ukraine i februar 2022 var et wake-up call for mange lande i EU. Pludselig gik energi fra at være en handelsvare til at være et potentielt våben. I Østersøregionen er hårde sikkerhedstrusler mod kritisk energiinfrastruktur blevet forsidestof efter eksplosionerne langs Nord Stream 1- og 2-rørledningerne i september 2022. Men landene omkring Østersøen er ikke ramt i samme grad og på samme måde. Der er en høj stiafhængighed i energisektoren og historisk betingede politiske valg betyder, at vi i stor udstrækning har et delt landskab, når det kommer til energiinfrastruktur og -kilder.

Store investeringer i en række nye projekter, herunder store land- og havvindmølleparker, nye rørledningsforbindelser og flydende naturgas (LNG)-terminaler, atomkraftværker og elkabler vil se dagens lys i de kommende år. Men koblet med den øgede digitalisering og sammenkobling af forskellige energikilder, står Østersøregionen ved en risikabel skillevej: Sammenkoblingen øger forsyningssikkerheden, men i lyset af det ændrede trusselsbillede øges sandsynligheden for domino-effekter betragteligt. Det kan i værste fald lede til store nedbrud af energiforsyningen med mørklægning og mangel på basale nødvendigheder til følge.

De russiske styrkers bevidste angreb på det ukrainske energisystem siden invasionen sidste år har fået lande på tværs af kontinentet i højeste alarmberedskab og har illustreret, i hvilket omfang energiinfrastruktur kan bruges som et våben. Det vigtigste mål, når man bruger energi som våben, er civilbefolkningen. I den nuværende situation er den primære hensigt at ramme befolkningen hårdt nok til at sænke dens modstandskraft og få den til at stille spørgsmålstegn ved dens støtte til Ukraine og dermed lægge pres på de politiske ledere om at afslutte krigen hurtigt uden tanke på den type fred, der venter Ukraine efterfølgende.

Mens krigen i Ukraine fortsætter, og risikoen for en langvarig konflikt foreligger, er det vigtigt at forstå, at vi ikke skal vente så længe, før energisektoren rammes. Faktisk er krigen allerede startet her. Energi er den første flanke i krigen. Rusland har længe brugt energi som et pressionsmiddel mod vores Østeuropæiske naboer. Men hvor der tidligere var en strategi om at nægte at have en finger med i spillet, når "tekniske uheld" satte en stopper for gasforsyningen, eller priserne steg voldsomt i perioder, hvor tidligere sovjetstater nærmede sig f.eks. EU eller NATO, så er det efter krigen i Ukraine tydeligt, at energivåbnet bruges intentionelt.

I dette kapitel fokuserer vi på energi-infrastruktur, men argumentet er gældende for alle typer af kritisk civil infrastruktur: Broer, veje, lufthavne, forsyningskæder. Alle er de mål, der kan tages i brug, hvis man ønsker at svække et lands modstandskraft. Vi ser på nogle af sårbarhederne ved den kritiske energiinfrastruktur i Østersøregionen i et historisk, nutidigt og fremtidigt perspektiv. En af hovedpointerne er, hvordan divergerende opfattelser af energi som sikkerhedspolitik medførte forskellige energipolitikker på tværs af regionen. Samtidig skal vi fremadrettet være opmærksomme på kritiske placeringer og kritisk timing i beskyttelsen af vores infrastruktur.

Russiske kapaciteter og mønstre på energiområdet

Den nuværende geopolitiske kontekst nødvendiggør en mere "hård" sikkerhedsorienteret tilgang til energipolitik på tværs af Østersøregionen. Den øgede russiske aktivitet i Østersøen blev allerede rapporteret før krigen i Ukraine. Det meste involverede isolerede hændelser, såsom brud på territorialfarvand og nationale luftrum, spøgelseskibe osv. Men Rusland har gennem årtier løbende udviklet ekspertise, som kunne bruges til målrettede angreb på kritisk infrastruktur både til lands og til vands. Et dybhavsforskningscenter under kommando af de væbnede styrker i Den Russiske Føderation – det såkaldte GUGI (Glavnoye Upravleniye Glubokovodnykh Issledovaniy) – er af særlig stor betydning her. GUGI har sammen med flådens specialstyrker fra den baltiske flåde kapacitet til ikke kun at forstyrre, men også at ødelægge kritisk infrastruktur.

GUGI er blandt de højst klassificerede operationer og er primært fokuseret på rekognosceringsaktiviteter, som omfatter aflytning eller overskæring af kommunikationskabler, installation af bevægelsessensorer og indsamling af vragele fra skibe, fly og satellitter – både russiske og udenlandske – for at få oplysninger. Men med en flåde bestående af højt specialiserede atomdrevne ubåde, skibe til oceanografisk forskning og undersøiske droner (almindeligvis kendt som UUV'er), anses GUGI for at huse verdens største flåde af bemandede dybhavsfartøjer (Lobner 2018). Siden konstruktionen af Nord Stream 1- og de efterfølgende Nord Stream 2-rørledninger (herefter NS1 og NS2) har alle dybhavsoperationer (forskning, efterretninger eller sabotage) i Østersøen nydt godt af en undskyldning om "reparations- og vedligeholdelsesarbejder" på gasrørledningen/-erne, som dække over andre, mere alvorlige aktiviteter (Ryzhenko 2022). Denne taktik er ikke ny og er blevet udnyttet af forskellige parter, under forskellige forudsætninger, lige siden 1. verdenskrig.

Hændelserne med sabotage og direkte angreb på kritisk energiinfrastruktur i Østersøen udgjorde som nævnt et wakeup call – i hvert fald for de lande, der ikke har en sovjetisk fortid. Mens eksplosioner og direkte sabotage ikke var dagens orden i det postsovjetiske rum, havde energiforstyrrelser af forskellig skala og karakter faktisk været almindelige. I dette område har Rusland i løbet af de sidste tre årtier brugt sine energiressourcer som et instrument til at udøve politisk pres. For eksempel da der opstod forskellige afbrydelser af energiforsyningen i Estland (1992, 1993), Letland (1992, 1993, 2002), Litauen (1990, 1992-3, 1998, 1999, 2006, 2013-14) eller Polen (2014) (Collins 2017; Grigas et al. 2013). Disse hændelser ville typisk korrelere med politiske udviklinger, der stred imod russiske interesser, selvom Moskva sædvanligvis ville nægte enhver forbindelse. Men med den russiske invasion af Ukraine i 2022 er der sket et massivt skifte både i omfanget og hensigten, hvormed den russiske side udnytter og udvælger kritiske energiressourcer og infrastruktur som mål i deres (hybride) krigsførelse. I slutningen af 2022 startede Moskva et systematisk masseangreb på det ukrainske energisystem, som blev ledsaget af en ændring i retorikken. Fra deputerede i Dumaen til politiske forskere under det russiske udenrigsministerium skiftede fortællingen til at "bombe Ukraine tilbage til stenalderen" ved at "smadre alle ukrainske kraftværker" og også bemærke, at "atomkraftværker ikke bør ødelægges, men deres understationer bør blive det" (Жданов 2022). Ifølge en "Just Russia - for Truth"-partipolitiker Sergey Mironov var det "tid til at smadre hele Ukraines infrastruktur" (Головатенко 2022). Opskaleringen af trusler fra manipulation til sabotagehandlinger og fysisk ødelæggelse er blevet en realitet. Beskydningen af de

ukrainske atomkraftværker, eksplosionerne langs NS1- og 2-rørledningerne eller de seneste resultater fra nordiske nationale radio- og tv-selskaber, der viser russiske fartøjer – ofte standard fiske- og forskningsbåde – der udfører undervandsovervågningsoperationer og kortlægger havvindmølleparker med bevæbnet ”forskningspersonale” om bord (*DRTV - Skyggekrigen* 2023) har understreget alvoren.

Opfattelsen af energisikkerhed har fulgt koldkrigsgrænser

Af primært historiske årsager var både sikkerheds- og energisikkerhedshensyn meget forskellige på tværs af Østersøregionen, da krigen brød ud sidste år. En bemærkelsesværdig udvikling var den sovjetiske strategi i energisektoren. Med enorme naturgas- og olieressourcer i undergrunden var dannelsen af det sovjetiske imperium i høj grad afhængig af konstruktionen af langdistancerørledninger. Disse rørledninger løb fra øst til vest og forsynede det sovjetiske rum med energi fra det centrale ”moderland”. Imidlertid låste rørledningerne ikke kun de vestligste områder i et stramt greb. De løb også mellem de besatte lande og skabte en konkret form for kontrolsystem imellem dem. Efter Sovjetunionens sammenbrud forblev infrastrukturen. Dette betød, at selv om politisk uafhængighed blev opnået, forblev energifafhængigheden i Ruslands hænder. Under det nye navn beholdt Gazprom – et russisk statsejet multinationalt energiselskab – aktiver i Rusland og sikrede sig monopol på gaseksport. Politisk pres gennem energifpresning blev bevaret. Dette betød, at energi siden begyndelsen af 1990'erne er blevet set som et sikkerhedspolitisk spørgsmål i mange lande i det tidligere sovjetiske rum – især i de baltiske stater og Polen. Heroverfor står Tyskland og de skandinaviske lande, der valgte en mere økonomisk drevet energipolitik, der i stigende grad fokuserede på bæredygtig energiomstilling.

Østeuropæiske stater understregede således den geopolitiske dimension af forsyningsikkerhed og forsøgte at diversificere væk fra Rusland gennem investeringer i nye olie- og gasrørledninger samt LNG eller sammenkoblinger af elnet. Skandinaviske stater og Tyskland fokuserede mere på investeringer i kulstoffattige teknologier, mens det stigende samarbejde med Rusland inden for gas- (f.eks. Tyskland) eller kernekraft (f.eks. Finland) blev set gennem det økonomiske prisme.

Sideløbende med forskellige energipolitiske tilgange var den regionale opfattelse af trusler forskellig blandt de to grupper af stater. Når det kommer til foranstaltninger, der anvendes til at beskytte kritiske infrastrukturprojekter, såsom energiinfrastruktur, har østeuropæiske stater en tendens til at overveje mere dystopiske scenarier, som går langt ud over ikke-tilsigtede hændelser. Som sådan er der dukket kraftige sikkerhedsforanstaltninger op i både deres scenarieplanlægning og beskyttelse af infrastrukturprojekter. For eksempel blev den litauiske LNG-terminal ”Independence” bygget i nærheden af en flådebase i 2014, og The Internal Intelligence Agency overser opførelsen af det første kernekraftværk i Polen. Samtidig er land-/søgrænsen mellem Kaliningrad og Polen/Litauen blandt de mest overvågede områder i verden (se også kapitel om Kaliningrad i dette arbejdsblad). Måske ikke overraskende blev landene ofte opfattet som – ja – paranoide. I lyset af den seneste udvikling føler de sig dog bekræftet i, at de havde ret i analysen af den russiske anvendelse af energi som et våben.

På den anden side af spektret stod de nordlige og vestlige stater i Østersøregionen, hvor de fleste nødplaner før krigen i Ukraine drejede sig om at afbøde ikke-tilsigtede hændelser,

f.eks. tekniske fejl, ulykker og naturkatastrofer. De nordiske lande blev endda kendt for deres "resilience over protection"-model, som ikke ser infrastruktur som kritiske individuelle enheder, men snarere som en del af den vitale samfundsfunction (Pursiainen 2018). Tilgangen er mindre fokuseret på "neutralisering af trusler, risici og sårbarheder" (2008/114/EC) og mere på "afbødnings- og beredskabsaktiviteter" (Pursiainen 2018). Mens de dystopiske scenarier er blevet simuleret i militærcentre, er de endnu ikke fuldt ud inkorporeret i nødprotokoller. Som sådan er de potentielle hændelser med forsættelig fysisk ødelæggelse ofte blevet overset.

Den russiske invasion af Ukraine i 2022 har ført til konvergens af trusselsopfattelser og omprioritering af energisikkerhedsdimensioner på tværs af Østersøregionen; denne gang med markant større vægt på "hård sikkerhed". Vestlige stater er begyndt at få øjnene op for det mere geopolitiske aspekt af forsyningsikkerheden, mens østlige stater havde behov for en fremskyndet udrulning af kulstoffattig energi for at supplere deres diversificeringspolitikker væk fra fossile brændstoffer.

Den fremadrettede trusselssituation

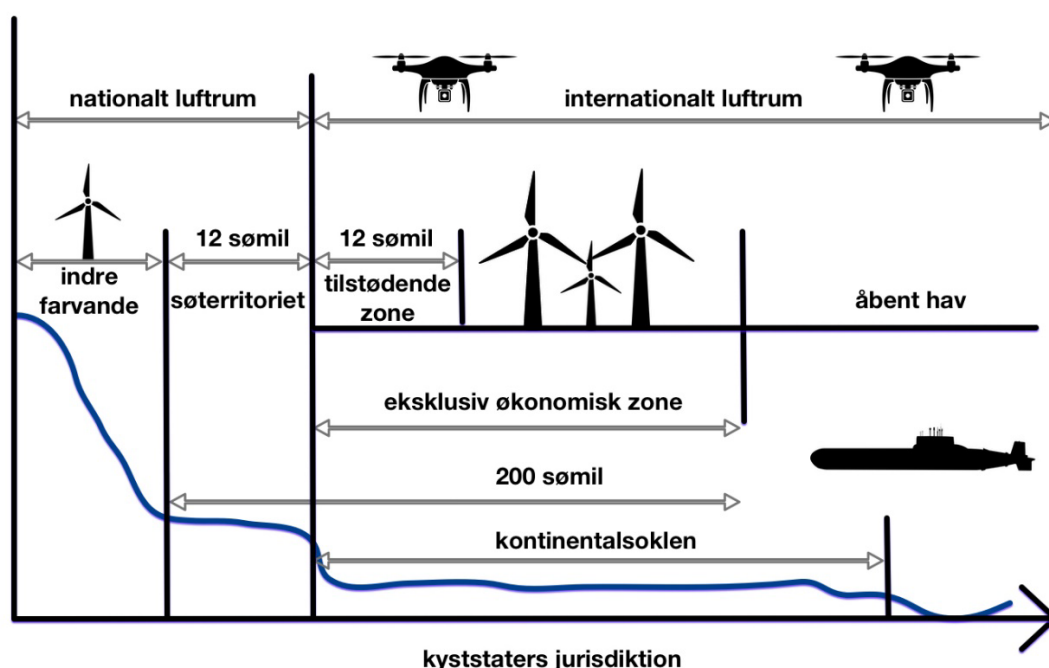
Skiftet fra analog til digital infrastruktur har gjort det muligt at ramme mange steder samtidig på højspændingsnettet. Noget der ikke var fysisk muligt før digitaliseringen. Da elnettet er "forbindelsesvævet" for energiinfrastruktur og transmitterer elektricitet genereret fra nuklear, geotermisk, vandkraft, forbrænding, vindmøller, solpaneler og store generationsenheder drevet af fossiler, er det afgørende for energiøkosystemet (Pléta et al. 2020). Sådanne ekstremt komplekse og udvidede netværk har en tendens til at være centraliserede, da sikkerheden i elnettene ender med at blive et spørgsmål om national sikkerhed (Ibid.). Da elnettet forbinder flere kilder til elproduktion, kan et cyberangreb på nettet eller kontrolcentret således forårsage en dominoeffekt med alvorlige fysiske konsekvenser til følge (Kshetri og Voas 2017; Badihi et al. 2021). Derved går effekterne af cyberangreb langt ud over cyberdomænet og strækker sig ind i den fysiske infrastruktur (Badihi et al. 2021). Selvom energiinfrastrukturen er beskyttet af cyberforsvarsteknologier, er kommunikationskanalerne såvel som kontrol-, optimerings- og overvågningssystemerne fortsat særligt sårbare over for angreb. Højt kvalificerede cyberangribere kan omgå sikkerhedsforanstaltninger og dermed forstyrre driften af for eksempel en hel vindmøllepark, hvilket igen kan forstyrre energistrømmene i områder af varierende størrelse (Ibid.). Med de planlagte megavindmølleparker in mente kan dette få vidtrækkende konsekvenser.

Nogle af de mulige angrebsreduktionsteknikker – specifikt til vindmølleparker – involverer forbedring af den fysiske sikkerhed og passende politikker og procedurer (Staggs, Ferlemann, og Shenoï 2017). Sidstnævnte er vanskelige at udvikle, da de store havvindprojekter, der ligger langt væk fra territorialfarvandet – i det, der er kendt som de eksklusive økonomiske zoner (EEZ) – ofte krydser flere jurisdiktioner, der kan strække sig ud over EU's grænser (f.eks. Norge, og Storbritannien i Nordsøen). Dette komplicerer de regulatoriske, juridiske og tekniske løsninger til beskyttelse af kritisk infrastruktur yderligere.

Denne dynamik har sikkerhedsmæssige konsekvenser for det regionale energisystem bredere set, da Østersøen og Nordsøen huser en mangfoldighed af infrastruktur fra internet-

og elkabler til blandt andet gasrørledninger i zoner med overlappende jurisdiktion. Det er umuligt at overvåge infrastrukturen i sin helhed, da den strækker sig over hele havbunden med flere overlappende lag og søtrafik involveret. Disse karakteristika gør det til et optimalt sted for hybride angreb, da det bliver muligt for aktører med intention om at forstyrre infrastrukturen at angribe med minimal risiko for at blive fanget. Derfor er det både en stor udfordring og en nødvendighed at designe optimale sikkerheds- og reguleringsløsninger til beskyttelse af kompleks kritisk infrastruktur i Østersøregionen med et klart billede af denne problematik.

Figur 1. Maritime zoner og jurisdiktion i henhold til FN's havret



Kilde: Veronika Slakaityte.

I bund og grund, jo længere væk (energi)infrastrukturen ligger fra kyststatens kyst, jo mindre lovgivende magt over området har landet (figur 1). På trods af de åbenlyse maritime bevægelser af kommercielle skibe, yachter, videnskabelige ekspeditioner og krigsskibe, kompliceres overvågning af søaktiviteter yderligere af internationale konventioner. Ifølge UN-CLOS er udførelse af militære aktiviteter i andre nationers EEZ'er lovlig, hvorimod kystlandet i territorialfarvande har fuld jurisdiktion (United Nations 1982). Det er overflødigt at sige, at masseudvidelsen – der skal stige med 25 gange i 2030 – af vindenergiproduktionen offshore vil bidrage til at overfylde de allerede travle regionale farvande, hvilket udgør enorme sikkerhedsudfordringer.

Fremtidige scenarier: Kritisk sted, kritisk tidspunkt

Når man forbereder sig på fremtidige angrebsscenarier i regionen, er det vigtigt at overveje deres tidsmæssige og rumlige dimensioner: hvornår og hvor angrebet udføres, er blevet de centrale spørgsmål.

Hvis vi tager udgangspunkt i Nord Stream-sabotagen, skete hændelserne lige uden for det danske og svenske territorialfarvand omkring Bornholm. Dette peger på en vigtig rumlig faktor. Da udførelsen af militære aktiviteter i EEZ'en er lovlig, blev sabotagehændelserne langs NS1- og 2-rørledningerne i september 2022 et spørgsmål om internationalt diplomati, snarere end en handling af åben fjendtlighed over for et specifikt land. Havde sprængningerne fundet sted i dansk territorialfarvand, havde det været en helt anden situation. Og glem ikke, at Nord Stream 1-rørledningen faktisk løber gennem Danmarks territorialfarvand syd for Bornholm. Denne strækning af rørledningen kunne lige så nemt have været målet. At angrebene fandt sted i nærheden af territorialfarvandet, men ikke i det, er derfor en afgørende brik i puslespillet. Det antyder konturerne af truslen: Fremtidige angreb kan være strategisk rettet mod at udnytte hullerne i sikkerhedsprotokollerne lige uden for territorialfarvandet i Østersøen. Ved anlæg af ny infrastruktur skal der derfor tages hensyn til jurisdiktionsgrænserne i havet.

Når det kommer til timingen, er vi også nødt til at forstå, hvornår et sandsynligt angreb vil blive sat ind. Nyheden om Nord Stream-sabotagen ramte internationale medier på samme dag, som Polen og Danmark fejrede åbningen af Baltic Pipe – et projekt, der drastisk mindskede Polens årtier lange afhængighed af russisk naturgas. I fremtiden skal vi være på vagt over for sådanne spektakulære situationer, for de kan være en del af et større mønster af strategiske manøvrer, hvor timing er afgørende.

En strømafbrydelse på Bornholm blot et par uger efter sprængningerne af Nord Stream-ledningerne skabte spekulationer selv i internationale medier. Endnu et angreb allerede? Men faktisk er Bornholm ofte blevet afskåret, da kun et enkelt elkabel forbinder øen med det svenske fastland. Denne gang satte underliggende bekymringer om kritisk energiinfrastrukturs sårbarhed over for eksterne trusler imidlertid scenen. Og selvom det senere blev afklaret, at den forstyrrelse, der efterlod 40.000 indbyggere uden strøm, var forårsaget af "driftsforstyrrelser" – et skibs anker (Wienberg og Paulsson 2022) – vil vi sandsynligvis se mange flere af disse hændelser under tærsklen for et konventionelt angreb i hele Østersøregionen.

Det, der er vigtigt fremadrettet, er at fastholde den nyfundne regionale fælles forståelse af vigtigheden af energi som en sikkerhedsfaktor og at være på vagt med at designe den nye infrastruktur for at undgå at bygge nøglekomponenter i de mest uoverskuelige områder med hensyn til national og international jurisdiktion. Timingen for fremtidige angreb skal også analyseres omhyggeligt. Ville det næste angreb, der kombinerer en sløret jurisdiktionsplacering med en spektakulær timing, være geninstallationen af den danske Tyra naturgas-plattform i slutningen af 2023 eller åbningen af den prestigefyldte Bornholmske energiø om fem år? Vi skal i det mindste forberede os på muligheden.

Litteratur

2008/114/EC. 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0114>.

Badihi, Hamed, Saeedreza Jadidi, Ziquan Yu, Youmin Zhang, og Ningyun Lu. 2021. 'Diagnosis and Mitigation of Smart Cyber-Attacks on an Offshore Wind Farm Network Operator'. I *2021 4th IEEE International Conference on Industrial Cyber-Physical Systems (ICPS)*, 479–84. Victoria, BC, Canada: IEEE. <https://doi.org/10.1109/ICPS49255.2021.9468268>.

Collins, Gabriel. 2017. 'Russia's Use of the "Energy Weapon" in Europe'. I *EUROPE*, 8.

DRTV - Skyggekrigen. 2023. https://www.dr.dk/drtv/serie/skyggekrigen_382298.

Grigas, Agnia, Andres Kasekamp, Kristina Maslauskaitė, og Liva Zorgenfrei. 2013. 'THE BALTIC STATES IN THE EU: YESTERDAY, TODAY AND TOMORROW', 100.

Kshetri, Nir, og Jeffrey Voas. 2017. 'Hacking Power Grids: A Current Problem'. I *Computer* 50 (12): 91–95. <https://doi.org/10.1109/MC.2017.4451203>.

Lobner, Peter. 2018. 'You Need to Know About Russia's Main Directorate of Deep-Sea Research (GUGI) | The Lyncean Group of San Diego'. 21 May 2018. <https://lynceans.org/all-posts/you-need-to-know-about-russias-main-directorate-of-deep-sea-research-gugi/>.

Plèta, Tomas, Manuela Tvaronavičienė, Silvia Della Casa, og Konstantin Agafonov. 2020. 'Cyber-Attacks to Critical Energy Infrastructure and Management Issues: Overview of Selected Cases'. I *Insights into Regional Development* 2 (3): 703–15. [https://doi.org/10.9770/IRD.2020.2.3\(7\)](https://doi.org/10.9770/IRD.2020.2.3(7)).

Pursiainen, Christer. 2018. 'Critical Infrastructure Resilience: A Nordic Model in the Making?' *International Journal of Disaster Risk Reduction* 27 (March): 632–41. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2017.08.006>.

Ryzhenko, Andrii. 2022. 'Nord Stream Explosions: Russian Sabotage in the Baltic?' Jamestown. 2022. <https://jamestown.org/program/nord-stream-explosions-russian-sabotage-in-the-baltic/>.

Головатенко, Олег. 2022. 'Факты ЛРТ. Украина. Энергетический Террор: Как Путин Пытался Запугать Украинцев и Почему Это Агония? - LRT', 2022. <https://www.lrt.lt/ru/novosti/17/1802540/fakty-lrt-ukraina-energeticheskii-terror-kak-putin-pytalsia-zapugat-ukraintsev-i-pochemu-eto-agonia>.

Жданов, Виктор. 2022. '«Надо Вогнать Украину в Каменный Век»: Эксперт Рассказал Об Уничтоженной Инфраструктуре'. 17 October 2022. <https://www.mk.ru/politics/2022/10/17/nado-vognat-ukrainu-v-kamenny-vek-ekspert-rasskazal-ob-unichtozhennoy-infrastrukture.html>

5. INFORMATIONSNUMMET: KRIGEN HAR LÆNGE VÆRET I GANG

Truslen mod Danmark og Rigsfællesskabets informationsrum kan i lyset af Ruslands krig mod Ukraine med fordel anskues gennem en udvidet forståelse af informationsrummet. Modsat en gængs opfattelse af informationsrummet som alene havende at gøre med en informationsdimension, omfatter dette kapitel også en fysisk og en kognitiv dimension. I nedenstående skema er disse dimensioner udfoldet.

I den kognitive dimension af informationsrummet bliver information opsøgt, indoptaget, analyseret samt videreformidlet og handlet på. Det kan eksempelvis være, når eksisterende ideologier, religiøse forestillinger og verdenssyn sammenblandes til nye, syntetiske overbevisninger, der ofte udvikles på virtuelle fora og hos enkeltindivider (PET 2023). Men denne kognitive dimension bør i lyset af den eskalerende trussel fra hybrid krigsførelse og tættere sikkerhedssamarbejde mellem Rusland og Kina forbindes til yderligere to dimensioner: den fysiske dimension og informationsdimensionen. Med denne mere finmaskede forståelse af informationsrummet vil man kunne afdække angrebsvektorer i og mellem dimensionerne.

Figur 2. Tre dimensioner i informationsrummet

| | |
|---|---|
| Fysisk Centreret om håndgribelige ting i den virkelige verden | Omhandler militære kommando- og kontrolsystemer, nøglepersoner og beslutningstagere i både offentlig og privat regi, kritisk og understøttende infrastruktur nødvendig for individer og organisationers evne til at skabe effekter samt sikre samfundsmæssig opretholdelse. Eksempler: Politiske og militære eliter, fysiske kommandoinstallationer, civilsamfundsaktører involveret i forsyningssikkerhed, fysiske systemer hos el- og teleleverandører, trafiknettet osv. |
| Information Centreret om data primært i cyberdomænet | Omhandler hvor og hvordan information bliver genereret, indsamlet, behandlet, opbevaret, delt og beskyttet. Eksempler: Big Data som logning af teledata, generering af data gennem brug af sociale medier, mobil-apps og smart watches, algoritmer i dataanalyse til brug for militære formål eller påvirkningsoperationer via adgang gennem medieplatforme, data-lokalisering under udenlandske juridiske rammer osv. |

| | |
|--|---|
| <p>Kognitiv Centreret om det menneskelige sinds opfattelse af virkeligheden</p> | <p>Omhandler sindet hos de mennesker, der udsender, modtager og responderer eller handler på information.</p> <p>Eksempler: Udgøres naturligt af nøglepersoner og beslutningstagere identificeret i den fysiske dimension, men omfatter potentielt også alle mennesker, der deltager i den brede offentlighed eller omvendt fx isolerer sig i snævre forestillingsverdner online eller alene – og derfor på konkret vis interagerer med indholdet af de to andre dimensioner for at forme egne og andres verdenssyn.</p> |
|--|---|

Kilde: Tilvirket på baggrund af United States, Joint Chiefs of Staff 2014.

Angrebsvektorerne rangerer fra det åbenlyse over det sofistikerede til det komplicerede. Det kan observeres i Østersøområdet informationsrum, der i mange år har været under angreb fra russisk side. Ikke mindst i de baltiske lande, hvor Rusland over tid har benyttet et stort udvalg af virkemidler herunder påvirkning og brug af russisktalende minoriteter, energiafhængighed, økonomiske bånd, organiseret kriminalitet og kriminelle netværk. I tillæg hertil har vi set anvendelse af offensive cyberoperationer, etnisk konflikt, manipulation eller korrupsion af eliter, militærøvelser og risikoen for "små grønne mænd" (soldater uden tydelig mærkning på uniformerne), som blev anvendt under annekteringen af Krim (Cohen og Radin 2019). Variationer over disse midler, men også nybrud i krigens lys, illustrerer den pågående kompleksitet og understreger samtidigt udfordringen i at håndtere denne type trussel. Erkendelse af angrebsvektorer og virkemidler står centralt og bør være afgørende også i en dansk kontekst.

Kendte og uerkendte trusler

Ukrainekrigens fremkaldervæske har i informationsrummet ekspliciteret nødvendigheden af at forstå samfundssikkerhed i mange dimensioner. Og ligesom i andre dele af trusselsbilledet må opmærksomheden rette sig mod alvorlige sårbarheder, der hidtil har været en manglende erkendelse af, eller som har været undervurderet i en æra, der blev opfattet som fredelig. Et eksempel på sidstnævnte er EU-sanktioner mod RT (Russia Today) og Sputnik i informationsdimensionen. Da de to russiskbaserede medier kort efter krigens begyndelse i 2022 fik suspenderet deres tilstedeværelse i den europæiske informationsdimension, var forbuddet ikke en pludselig indskydelse. Beslutningen byggede på årevis af offentlige analyser og advarsler om, at netop disse medier er fundamentale aktører i Putin-regimets økosystem af desinformation og propaganda (GEC 2022). En lignende proces har i forhold til russiske efterretningsofficerer fundet sted over flere omgange i europæiske stater, herunder i Danmark. Kort efter krigens udbrud udvist flere hundrede russiske diplomater, der under ambassadernes dække udførte indhentning, hvervning og påvirkning. Aktiviteter primært udført i den fysiske og kognitive dimension. I Danmark blev 15 efterretningsofficerer udvist i et forsøg på at nedlægge det residentur på førstesalen af Ruslands ambassade i København, der fungerer som base for henholdsvis den civile og militære udenrigsefterretningstjeneste SVR og GRU (Quass, Fastrup, og Thim 2023). Også på det mere åbenlyse plan har Danmark reageret mod russisk påvirkning. F.eks. da organisationen Rossotrudnichestvo, der hører under det russiske udenrigsministerium og er EU-sanktionsramt for at drive påvirkningsvirksomhed gennem et netværk af

påvirkningsagenter (Holst et al. 2023), blev politianmeldt og fik midler indefrosset (Venzel et al. 2023). Disse eksempler falder i kategorien af erkendte, men undervurderede sårbarheder og spænder i forskellig grad over de tre dimensioner af informationsrummet. Midlerne indgår i en opportunistisk russisk strategi om adgang og synkronisering af aktiviteter, hvor det er muligt. Målet er at skabe et såkaldt kontrolleret kaos, som russisk politisk krigsførelse mod Europa tidligere er benævnt (Galeotti 2017).

Men selvom krigen har foranlediget et kursskifte i danske reaktioner på erkendte trusler, især gennem fælleseuropæisk handling, så har krigen også åbenbaret nye angrebsvektorer. Informationsrummet bliver ikke kun anvendt til indhentning og påvirkning, men også i højere grad til militærstrategisk signalering. I den fysiske dimension indvarslede Ruslands simulerede missilangreb i retning mod Bornholm under Folkemødet i 2014 et nyt og højere niveau. Danske beslutningstagere blev her et direkte mål for denne type signalering, der fandt sted kort tid efter Kriminvasionen tidligere på året (Barfoed 2014). I tidsrummet efter Ruslands invasion i 2022 er den fysiske dimension kun vokset som angrebsvektor i kraft af operationer med forstyrrende eller skadelig virkning på blandt andet forsyningsikkerhed og kommando- og kontrolsystemer. Sabotagen mod Nord Stream-gasrørledningerne har ført til anerkendelse af havbundens betydning for forsyningsikkerhed med fokus på energi og datakabler, der føres gennem Østersøen (se også kapitel 4). En uge efter angrebet på Nord Stream fandt det hidtil største registrerede angreb på GPS-signalet i Danmark sted i Storebælt, hvor et 50 kilometer bredt og 30 kilometer højt rum blev udsat for jamming af en karakter, der bruges i krigszoner – og med påvirkning af både luft- og søtrafik til følge (Pröschild 2023). Hertil skal lægges intensiverede angreb i informationsdimensionen, hvor operationer i cyberdomænet rettet mod fysisk kritisk infrastruktur er steget markant med eksempelvis en faktor fem mod dansk fjernvarme rapporteret i marts 2022. Og med et destruktivt sigte på at lukke forsyningen helt ned (Eriksen 2022). Dette er et strategiskifte fra tidligere angreb mod den danske elsektor, der var af efterretningskarakter (Kongstad og Seidelin 2018) (se også kapitel 4). En lang række hjemmesider hos ministerier, myndigheder og private virksomheder har også været udsat for overraskende succesfulde Distributed Denial of Service (DDOS)-overbelastningsangreb, inklusive Forsvarsministeriets concern (Trolle 2023).

En udvidet forståelse af, hvordan informationsrummet er under angreb, vil muliggøre en omfattende afsøgning, kortlægning og analyse af relationer mellem aktiviteter, der uden denne linse kunne kategoriseres som ubetydelige. Sammenhængen er drevet af den logiske gensidighed, der kan observeres mellem efterretningsstjenesters *all-source-intelligence* tilgang, der benytter alle tilgængelige kilder i informationsrummet til indhentning og den nye sammenvævede tilgang, hvor alle tre dimensioner bringes i anvendelse samtidigt for at skabe effekter på tværs. En forståelse heraf gør det - eksempelvis i forlængelse af ovenstående trusselsbillede - oplagt at opfatte operationer i informationsdimensionens cyberdomæne rettet mod den fysiske dimensions kritiske infrastruktur som ultimativt målrettet den kognitive dimension for at påvirke holdningsdannelse og beslutningsprocesser. Det betyder, som også nævnt i energikapitlet i nærværende arbejdspapir, at angreb mod infrastruktur har til formål at skabe en fornemmelse af sårbarhed i befolkningen frem for at ødelægge den konkrete infrastrukturens funktionalitet. Et angreb af denne type vil derfor se kritisk infrastruktur som både et signaleringsmedium og

et mål for fjendtlige operationer. Opmærksomhed på disse dynamikker muliggør også mere omfattende analyser til brug for opbygning af resiliens.

Kinesisk og russisk konvergens: Fremtidens angrebsvektorer

På et højere strategisk niveau ser vi også en tiltagende konvergens mellem russiske og kinesiske sikkerhedspolitiske analyser, prioriteringer og samarbejder. Udviklingen i den kinesisk-russiske relation er i tiltagende grad rammesættende for det informationsrum, som Østersøområdet skal forholde sig til. De to deler et grundlæggende ønske om nedbrydning af den globale amerikanske orden til fordel for en multipolær orden med indflydelsessfærer centreret om Rusland og Kina. Et sådant kinesisk-russisk sikkerhedspolitisk koncept kan findes i en ny orden baseret på ideen om "udelelig sikkerhed", der forfægter, at én aktørs øgede sikkerhed ikke må opnås på bekostning af en andens aktørs mindske sikkerhed. Et koncept, der stod centralt for Ruslands rationale bag invasionen af Ukraine: Med optagelsen af de østeuropæiske lande i NATO påstår Rusland, at dette princip blev brudt. Det russisk-kinesiske formål er at legitimere de to staters interessesfærer, og dermed tjener konceptet til underminering af småstaters ret til suverænitet (Jakobsson 2023). I den givne sikkerhedspolitiske situation placerer det Østersøens småstater under et yderligere pres, der forventeligt vil udøves gennem en kompleks sammenvævning af Ruslands og Kinas virkemidler i de tre dimensioner af informationsrummet. Og begge stater bringer særegne midler med sig. Rusland har langvarig erfaring med påvirkning gennem velprøvede teknikker under samlebegreberne aktive foranstaltninger (fx desinformation, manipulation af det politiske rum gennem frontgrupper, rygter og generelt skjulte handlinger, der kan benægtes) og maskirovka (militær vildledning, der skal forme kamppladsen) (Staun og Eikeland 2023). I kontrast hertil mangler Kina i den kognitive dimension en tilsvarende sofistikeret kulturforståelse for nationale samfundskløfter. Til gengæld står Kina langt stærkere end Rusland i den fysiske dimension. Mens relationerne til Rusland har gennemgået intensive risikoanalyser, og de europæiske stater har handlet herpå (se energikapitlet), så har også Kina stadig i høj grad adgang til kritisk infrastruktur. Hermed har Kina stadig mulighed for våbengørelse af afhængigheder i en lang række forsyningskæder. Derudover kan Kina gøre brug af Kommunistpartiets *whole-of-society*-tilgang, der ultimativt kan benytte enhver person med tilknytning til Kina til efterretningsformål gennem belønning eller tvang.

Fælleserklæringen om et "grænseløst venskab" mellem Putins Rusland og Xis Kina, der blev annonceret tre uger før krigens begyndelse, forseglede et allerede eksisterende samarbejde. Inden da faciliterede COVID-19-pandemien en konkret sammensmeltning af desinformations- og propagandaoperationer i informationsrummet, hvor især Kommunistpartiet benyttede den russiske drejebog til at sprede konspirationsteorier om pandemiens oprindelse uden for Kina (Standish 2021). Men Kommunistpartiet har også udviklet på sit eget, enorme eksterne propagandaapparat over en årrække for med Xis ord at "fortælle Kinas historie godt". Dette dækker alt fra desinformation om forbrydelser i Xinjiang-regionen til overtagelse af internationale fora eller drift af udenlandske mediekkanaler. På stat-til-stat niveau har de to lande også indgået aftaler om nyheds- og propagandasamarbejde (Hvistendahl og Kovalev 2022). Denne blev understreget af den russisk-sindede kinesiske mediedækning allerede før krigens start og fandt et hurtigt klimaks, da konspirationsteorien om biologiske våbenlaboratorier i Ukraine kunne bruges til

både at legitimere Ruslands invasion og støtte Kinas fortælling om, at pandemien startede i et udenlandsk laboratorium (Rising 2022). Et mere radikalt eksempel, der flugter med interessesfæretænkningen, findes hos Kinas ambassadør til Frankrig, som skabte store protester, da han stillede spørgsmålstegn ved, om de baltiske stater overhovedet eksisterer (McCarthy 2023). Med disse eksempler ses det tydeligt, hvordan de forskellige dimensioner sammenvæves, og hvordan opfundne historier kan vinde genklang i et sammensurium af kaotiske forbindelser.

Denne overordnede udvikling peger mod en fremtid, hvor Rusland og Kina i endnu højere grad kan koordinere og stille aktiver til rådighed for hinanden. Dermed vil danske relationer til Kina også skulle tænkes ind i Kinas komplekse samarbejder med Rusland.

En erkendelse af informationsrummets indviklede dynamikker bundfælder sig kontinuerligt gennem det omsiggribende sanktionsregime mod Rusland og tilbagerulning af teknologioverførsel og forskningssamarbejder med Kina. Fremtidens angrebsvektorer afhænger ikke kun af svagheder i eget informationsrum, men også af de styrker som modstandere opbygger. For at opnå militærmagt satser man på nye teknologier gennem en fusion af det civile og det militære. For at opnå markedsmagt anvender man industrispionage og statsubsidier, og for at opnå "meningsmagt" søger man adgang til samt styring af den offentlige sfæres platforme. En sådan styrkeposition handler også om, hvilke ideer og narrativer Kina eller Rusland kan udbyde, og om der er efterspørgsel herpå. Mens autoritære magter ikke nødvendigvis kan mønstre overvældende kulturel eller politisk attraktion i form af *soft power* overfor et liberalt publikum, så findes der aftagere til anti-vestlige og *anti-establishment* fortællinger, der skal nedbryde sammenhængskraften i Vesten. Og hvor Vestens egen opmærksomhed hovedsageligt har rettet sig mod en højreorienteret efterspørgsel på konservative værdier, så må der i lyset af den nuværende situation også fokuseres på Ruslands og Kinas langvarige omfavnelser af identitetspolitiske og pacifistiske narrativer, der appellerer til et venstreorienteret publikum.

Resiliens i informationsrummet: Danske perspektiver

Polariseringspotentialet i Danmark bør også i højere grad inddrages i analyser af nye angrebsvektorer. En gennemgang af absolutte polariseringsniveauer i forskellige lande viser eksempelvis ifølge forskningscenteret VIVE, at alt efter opgørelsesmetode, så er Danmark både mere og mindre polariseret end Amerika. Samlet set konkluderes det imidlertid, at Danmark relativt set hverken har et særligt højt eller særligt lavt polariseringsniveau (Pedersen, Christensen, og Petersen 2022). Hertil skal dog lægges et ukendt, men spændingsfyldt polariseringsniveau internt i Rigsfællesskabet særligt centreret om selvstændighedsprocesser og rettigheder. Emner, som Rusland gennem aktive foranstaltninger har anseelig erfaring med at udnytte i Østersøområdet.

Rusland vil formentlig have en konfliktpræget relation til Vesten, Østersøområdet med nye NATO-medlemmer og Danmark i en lang årrække. Samme tendens gør sig gældende for Kina både i sin egen ret og som Ruslands sikkerhedspolitiske partner. Opbygning af resiliens må tage udgangspunkt i, at udfordringen er langvarig og af stigende intensitet. Et rammesættende udgangspunkt vil være at anerkende Danmarks sikkerhedspolitiske rolle som en hybrid frontlinjestat (Jakobsson 2019). I særdeleshed i informationsrummet, hvor resiliens starter i den kognitive dimension. På det område har den danske tilgang svagheder

i forhold til både detektering og respons i sammenligning med eksempelvis Sverige og Finland. En nylig analyse af det danske beredskab mod påvirkningsoperationer har betegnet det som en minimalistisk tilgang (Jensen og Svensson 2023). Dette står i kontrast til Sveriges omfangsrige (gen)opbygning af en særskilt Myndigheten för psykologiskt försvar. Og i Finlands tilfælde er vidensdeling om samfundssikkerhed direkte implementeret i statsministerens kontor. Her koordinerer et situationscenter informationsstrømme fra en diversitet af samfundsaktører – herunder centralt placerede private aktører. En særlig tilgang, der er formaliseret og institutionaliseret gennem den omfattende finske *Comprehensive Security Model*.⁵ Disse nordiske erfaringer viser, at man med velovervejede initiativer kan handle med respekt for det liberale demokratis kerneværdier. Resiliens i informationsrummet kan derfor med fordel styre efter et koncept om hybrid sikkerhed, der tager udfordringer fra det nye komplekse informationsrum alvorligt. Det vil også forde en øget bevidsthed om faldgruberne ved f.eks. statslige indkøb af informationsteknologi, hvor diplomatiske relationer og kontakter med private aktører bør gentænkes. Samtidig er eksempelvis statslige it-systemer og reglerne for privat økonomisk støtte til politiske partier - der vanskeliggør transparens om fx kanalisering af udenlandske bidrag - noget, der bør sættes fokus på (Jakobsson 2019).

Centralt i informationsrummet står relationen mellem offentlige og private aktører, der kan spænde lige fra efterretningsmyndigheders samarbejder med cybersikkerhedsvirksomheder til mediers muligheder for aktindsigter eller til offentlige-private partnerskaber om udvikling af avancerede teknologier. Udfordringen fra det nye komplekse informationsrum kræver altså en tilsvarende evne til komplekse svar fra samfundet, hvis resiliensen skal fremmes.

Litteratur

Barfoed, Christian. 2014. 'FE: Rusland Øvede Missil-Angreb På Bornholm under Folkemøde - TV 2'. Nyheder.Tv2.Dk. 29 October 2014. <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2014-10-29-fe-rusland-oevede-missil-angreb-paa-bornholm-under-folkemoede>.

Cohen, Raphael, og Andrew Radin. 2019. *Russia's Hostile Measures in Europe: Understanding the Threat*. RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/RR1793>.

Eriksen, Freja Celine. 2022. 'Cyberangreb Mod Fjernvarmen Er Femdoblet Siden Ukraine-Invasion – EnergiWatch'. 2022. https://energiwatch.dk/Energinyt/Politik___Markeder/article13851044.ece.

Galeotti, Mark. 2017. 'Controlling Chaos: How Russia Manages Its Political War in Europe'. ECFR. 1 September 2017. https://ecfr.eu/publication/controlling_chaos_how_russia_manages_its_political_war_in_europe/.

GEC. 2022. 'Kremlin-Funded Media: RT and Sputnik's Role in Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem'.

⁵ <https://turvallisuuskomitea.fi/en/comprehensive-security/>

Holst, Helene Kristine, Morten Pihl, Didde Venzel, og Kaare Kronberg Jensen. 2023. 'Putins »forlængede arm« er aktiv i Danmark: En dag gik Uffe Hvidkær ind ad døren'. *Jyllands-Posten*, 13 January 2023. <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE14824449/kremls-forlaengede-arm-fortsætter-aktiviteter-i-danmark-trods-eusanktioner/>.

Hvistendahl, Mara, og Alexey Kovalev. 2022. 'Hacked Russian Files Reveal Propaganda Accord With China'. *The Intercept*, 2022. <https://theintercept.com/2022/12/30/russia-china-news-media-agreement/>.

Jakobsson, André Ken. 2019. 'Når Hydra Angriber – Hybrid Afskrækkelse i Gråzonen Mellem Krig Og Fred'. Center for Militære Studier.

— — —. 2023. 'The Sino-Russian "Indivisible Security" Order Is a Direct Threat to Baltic Rim State Sovereignty'. *Centrum Balticum*, no. 2 (May). https://www.centrumbalticum.org/en/publications/baltic_rim_economies/baltic_rim_economies_2_2023/andre_ken_jakobsson_the_sino-russian_indivisible_security_order_is_a_direct_threat_to_baltic_rim_state_sovereignty.

Jensen, Mikkel Storm, og Jens Svensson. 2023. 'Danmarks beredskab mod påvirkningsoperationer: minimalistisk tilgang til kompleks udfordring'. *Politica* 55 (2): 156–75. <https://doi.org/10.7146/politica.v55i2.137160>.

Kongstad, Jesper, og Matias Seidelin. 2018. 'Da Hackerne Brugte En Schweizer-Kniv Mod Det Danske Elnet'. 2018. <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE10705311/da-hackerne-brugte-en-schweizerkniv-mod-det-danske-elnet/>.

McCarthy, Simone. 2023. 'Chinese Ambassador Sparks European Blowback over Post-Soviet States Comment | CNN'. *CNN*, 2023. <https://edition.cnn.com/2023/04/24/china/china-ambassador-lu-shaye-baltic-soviet-states-europe-intl-hnk/index.html>.

Pedersen, Rasmus Tue, Julian Christensen, og Niels Bjørn Grund Petersen. 2022. 'Polarisering og tilslutning til demokratiske normer. Danskernes syn på politiske modstandere og demokratiet'. København: Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

PET. 2023. 'Vurdering Af Terrortruslen Mod Danmark 2023.Pdf'.

Pröschold, Jonas. 2023. 'To Russiske Krigsskibe Var i Nærheden: Myndighederne Mørklægger Det Hidtil Største Gps-Angreb i Danmark'. *Politiken*. 7 January 2023. <https://politiken.dk/forbrugogliv/digitalt/art9148917/To-russiske-krigsskibe-var-i-n%C3%A6rheden-Myndighederne-m%C3%B8rkl%C3%A6gger-det-hidtil-st%C3%B8rste-gps-angreb-i-Danmark>.

Quass, Lisbeth, Niels Fastrup, og Frederik Hugo Ledegaard Thim. 2023. '38 Efterretningsfolk Afsløret: Her Er Putins Spioner i Norden'. *DR*, 26 April 2023. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/moerklagt/38-efterretningsfolk-afsløret-her-er-putins-spioner-i-norden>.

Rising, David. 2022. 'China Amplifies Unsupported Russian Claim of Ukraine Biolabs | AP News'. *AP News*, 2022. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-covid-health-biological-weapons-china-39eeee023efdf7ea59c4a20b7e018169>.

Standish, Reid. 2021. 'Study Shows How Russian, Chinese Disinformation About COVID-19 Evolved During The Pandemic', 2021. <https://www.rferl.org/a/russia-china-covid-disinformation-campaigns/31590996.html>.

Staun, Jørgen, og Patrick Eikeland. 2023. 'Russiske påvirkningsoperationer i Ukrainekrigen i 2014 og 2022 – aktive foranstaltninger og maskirovka'. *Politica* 55 (2): 97–117. <https://doi.org/10.7146/politica.v55i2.137156>.

Trolle, Jakob Slyngborg. 2023. 'Statens egen cybervagthunds hjemmeside lagt ned af angreb: "Tankevækkende, at man ikke kan forsvare dem, der skal forsvare Danmark"'. DR. 12 May 2023. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/statens-egen-cybervagthunds-hjemmeside-lagt-ned-af-angreb-tankevaekkende-man-ikke>.

United States, Joint Chiefs of Staff. 2014. 'Joint Publication 3-13: Information Operations'. <https://www.hsdl.org/c/abstract/?docid=759867>.

Venzel, Didde, Kaare Kronberg Jensen, Helene Kristine Holst, og Morten Pihl. 2023. 'Erhvervsstyrelsen Er Færdig Med at Undersøge, Om Rusland Omgår EU-Sanktioner i Danmark'. 2023. <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE14891317/erhvervsstyrelsen-er-faerdig-med-at-undersoege-om-rusland-omgaar-eusanktioner-i-danmark/>.

6. EN NY GEOPOLITISK VIRKELIGHED FOR NATO OG EU

Geopolitikken er tilbage i Europa, manifesteret ved Ruslands angrebskrig i Ukraine. Krigen har haft en række omkalfatrende konsekvenser for den europæiske sikkerhedsorden, herunder for de to centrale institutioner NATO og EU. Begge er, som direkte konsekvens af Ukraine-krigen, i gang med forandringer, der gør op med flere af de grundelementer, som har kendetegnet de to organisationer i årtier. NATO forbereder sig (igen) på en reel krig med Rusland gennem betydelig militær oprustning oven på årtier med fokus på stabiliseringsindsatser uden for Europa og lave forsvarsbudgetter, mens EU's oprindelige værdigrundlag forankret i gensidig økonomisk afhængighed som kernen i det europæiske fredsprojekt er skiftet ud til fordel for en styrket geopolitisk rolle med et fokus på strategisk autonomi både inden for den militære, økonomiske og teknologiske dimension.

Dette kapitel kortlægger NATO's og EU's reaktion på Ruslands invasion i Ukraine og vurderer institutionernes fremtidige rolle for europæisk sikkerhed, herunder hvordan de to institutioner på forskellig vis vil reagere i et scenarie, hvor Rusland fokuserer sin aggressive adfærd uden for Ukraine til dele af Østersøregionen. Første del analyserer den aktualiserede militære rolle for NATO i Europa. Her zoomer kapitlet ind på, hvordan invasionen i Ukraine har cementeret alliancens fokus på det kollektive forsvar af Europa, og hvorvidt alliancen besidder de afskrækkelses- og forsvarsmæssige evner til at imødegå et angreb fra Rusland i eksempelvis Østersøregionen. Dernæst analyseres EU, der har undergået en fundamental forandring de seneste år. Det, der startede som et økonomisk fredsprojekt efter 2. verdenskrig, er nu i højere grad et geopolitisk projekt, hvor både økonomisk, militær og teknologisk magt er omdrejningspunktet for EU's sikkerhedspolitiske rolle i Europa. Krigen i Ukraine har med andre ord accelereret forsvars- og sikkerhedspolitiske udviklinger i både NATO og EU, der var utænkelige for få år siden. Samtidig med den specifikke krig i Ukraine, skal de to institutioner forholde sig til forskydninger i de globale magtstrukturer, herunder Kinas voksende globale dominans og USA's svækkede magtposition. Det påvirker dels den transatlantiske relation mellem Europa og USA i NATO-rammen og puster til de europæiske ønsker om øget strategisk autonomi. Kapitlet vil afslutningsvist pege på, hvordan NATO's og EU's forandringer skaber nye rammevilkår for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

NATO omstiller sig til langt mere robust tilstedeværelse i Østersøregionen

I dagene omkring Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 reagerede NATO prompte ved at aktivere samtlige af alliancens militære forsvarsplaner for Europa. Det medførte, at over 100.000 styrker blev sat i højt beredskab, at USA deployerede forstærkningsstyrker til flere af de østeuropæiske lande, og at beslutningskompetencen for NATO's øverste militære chef i Europa (SACEUR) blev styrket.

På trods af denne markante reaktion fra NATO's side, der af flere sikkerhedspolitiske eksperter er blevet udlagt som et fornyet og styrket NATO, har Ruslands invasion givet anledning til en grundlæggende gentænkning af alliancens militære evner i Europa. Er NATO i stand til at forsvare enhver tomme af alliancens territorium, hvis det skulle komme dertil? På NATO's topmøde i Madrid i juni 2022 annoncerede generalsekretær Jens Stoltenberg behovet for at "transformere" alliancen gennem en omkalfatring af alliancens afskrækkelses- og forsvarsprofil i Europa. Hidtil har NATO-alliancen baseret sin

afskrækkelseslogik på militær tilstedeværelse i flere af alliancens østlige lande med det formål at signalere, at alliancen var parat til at straffe et potentielt angreb på NATO's territorium. Dette kalder man normalt afskrækkelse ved straf. Men krigen i Ukraine har skærpet behovet for at styrke afskrækkelsen over for Rusland – særligt på efterspørgsel fra de baltiske landes og Polens side. Fremover skal NATO's afskrækkelseslogik således i højere grad basere sig på det man kalder en fremadlænet *afskrækkelse ved nægtelse*. Her vil alliancen i tilfælde af et angreb, skulle kunne forsvare alliancens territorium med substantielle styrker fra første færd. Dette skifte skal indledningsvist forankres i en ny styrkemodel, der blev annonceret på topmødet i Madrid.

Hovedelementet i modellen er en markant forøgelse fra 40.000 til 300.000 af styrker på højt beredskab. De 300.000 styrker skal understøtte skiftet i alliancens afskrækkelsesprofil. Man skal kunne handle hurtigt og dermed kunne forsvare alliancens territorium eksempelvis mod et angreb i de baltiske lande. NATO's militærstrategiske kommandoer har i kølvandet på topmødet i Madrid arbejdet på at omsætte de politiske ambitioner om en ny afskrækkelses- og forsvarsprofil til konkrete militære planer for "hvem gør hvad" i tilfælde af krig – med et intensiveret fokus på alliancens militære tilstedeværelse i Østersøregionen. Sveriges medlemsansøgning og Finlands optagelse i NATO har eksempelvis stor indflydelse på, hvordan den militære "arbejdsdeling" mellem østersølandene skal struktureres i regionen fremover. De militære planer skal politisk sanktioneres på det kommende topmøde i Vilnius til juli 2023, og selvom der øjensynligt er bred politisk opbakning til den styrkede afskrækkelsesprofil og de militære beredskabsplaner blandt allierede, vil denne enighed skulle stå sin prøve i den kommende implementeringsfase, hvor de konkrete tiltag skal finansieres og leveres. Her er udfordringerne dels, hvordan allierede skal rekruttere, uddanne, træne og udruste disse styrker, dels om de skal udstationeres *permanent* i den østlige del af alliancen med henblik på at sikre en mere fremadlænet afskrækkelsesprofil i Europa. Det vil både være voldsomt omkostningstungt, og det vil tage tid, førend disse styrker er operative. Et politisk sensitivt bagtæppe for det kommende Vilnius-topmøde vil således være spørgsmålet om, hvorvidt kravet om at allierede skal anvende 2 % af BNP på forsvarsudgifter er tidssvarende og tilstrækkeligt til at kunne indfri ambitionerne for den nye afskrækkelses- og forsvarsprofil. Dette spørgsmål vil blive holdt op mod den kalkule, NATO fremover vil foretage i forhold til risikoen for Ruslands fortsatte aggressive fremfærd også uden for Ukraines grænser.

I en situation, hvor det russiske regime fokuserer sin aggressive færd uden for Ukraine – eksempelvis over for en allieret i Østersøregionen – vil det have betydelige konsekvenser for NATO-alliancen. I et scenarie, hvor Rusland udviser aggressiv adfærd over for en NATO-allieret, vil alliancen først og fremmest skulle tage stilling til, hvorvidt denne adfærd skal udløse en aktivering af alliancens artikel 5, der fastslår, at et angreb på én allieret er et angreb på hele alliancen. En artikel 5-aktivering vil afhænge af angrebets karakter, kræve konsensus blandt samtlige allierede, ligesom de allierede vil skulle enes om en respons på det pågældende angreb. I det tilfælde vil NATO's militærstrategiske rådgivere præsentere forskellige responsoptioner, der vil dække et bredt kontinuum af ukonventionelle, konventionelle og nukleare optioner. Det vil være det politiske niveau, der sammensætter den potentielle respons på baggrund af den militærfaglige rådgivning og det vil afspejle, hvordan de allierede opfatter angrebet, herunder en afvejning af proportionalitet, risikoen

for at situationen eskaleres yderligere ved et gengældelsesangreb, og hvorvidt alliancen er i stand til at følge op på yderligere angreb.

I en situation, hvor alliancen angribes militært, og allierede enes om at udløse artikel 5, vil NATO forventeligt aktivere sine forsvarsplaner for Europa, som det var tilfældet omkring den 24. februar 2022. Det vil forventeligt betyde, at beredskabsniveauet vil blive højnet, herunder en aktivering af de 300.000 styrker i den nye styrkemodel, potentielle forstærkningsmekanismer vil blive aktiveret (deployering af amerikanske styrker til Europa) og eventuelle operationsplaner vil blive iværksat. NATO's militære kommando- og styrkestruktur vil blive aktiveret ud fra nøje planlagte procedurer for, hvordan NATO fører krig. Her vil planer for, hvilke hovedkvarterer der skal føre hvilke styrker, hvornår og hvor forstærkningstropper skal deployeres, og hvornår de nationale parlamenter skal overgive den operative kompetence over nationale styrker til NATO's militære kommandoer, træde i kraft.

Selvom spændingsniveauet i Østersøregionen er historisk højt, vurderes et bevidst russisk militært angreb på en NATO-allieret i regionen dog ikke som sandsynligt. Derimod er det ikke utænkeligt, at Rusland fremover vil intensivere brugen af ikke-militære aktiviteter over for specifikke allierede. I et scenarie, hvor Rusland mere subtilt forsøger – gennem brug af eksempelvis aktive diplomatiske indsatser, økonomisk, juridisk og politisk pression, påvirkningskampanjer, falske narrativer, cyberangreb på civile myndigheder, manipulation ved valgbehandlinger og infrastruktursabotage – at destabilisere og undergrave (demokratiske) samfund og institutioner, vil NATO's militære instrumenter blive udfordret. Selvom NATO i 2016 vedtog, at hybride angreb kan udløse artikel 5, og derfor de seneste år har intensiveret alliancens fokus på imødegåelse af sådanne angreb, er alliancens redskabskasse fortsat primært indrettet til imødegåelse af militære trusler af mere traditionel karakter, som der i øjeblikket primært oprustes i forhold til. NATO har hverken en udfoldet værktøjskasse i forhold til at håndtere aktiviteter af den hybride karakter, eller en samlet forståelse af, hvad et hybridt angreb er, og hvornår det vil kunne udløse artikel 5. Det aktualiserer i den grad spørgsmålet om samarbejdet med EU både i forhold til at identificere, håndtere og imødegå hybride angreb.

EU bliver en sikkerhedspolitisk aktør med fokus på hybride trusler

Krigen i Ukraine har også haft store konsekvenser for udviklingen af EU's sikkerheds- og forsvarspolitik. Få uger efter invasionen mødtes EU's stats- og regeringsledere i historiske omgivelser på Versailles-slottet lidt uden for Paris og underskrev en erklæring, hvor EU på tværs af stort set alle politikområder skal øge sin kapacitet til at handle ved at reducere sin afhængighed af eksterne organisationer og stater. Europa skal agere mere selvstændigt, når det kommer til forsvar, men også med hensyn til energi, teknologi og forsyningsikkerhed. Som der står i erklæringen: *"Stillet over for voksende ustabilitet, strategisk konkurrence og sikkerhedstrusler mod det europæiske kontinent har vi besluttet at påtage os et større ansvar for vores sikkerhed ved at tage afgørende skridt til at opbygge europæisk suverænitet og reducere vores afhængighed"* (Versailleserklæringen, marts 2022).

Siden Versailleserklæringen er en lang række nye politiktiltag blevet formuleret og implementeret med henvisning til den overordnede målsætning om et mere selvstændigt og

slagkraftigt Europa. Forsvarsdimensionen i EU-samarbejdet er blevet udviklet massivt de seneste fem år og med betydelige nye initiativer i blot det seneste år efter Ukraine-krisen. Europa-Kommissionen præsenterede for eksempel en forsvarsplan i sommeren 2022, som giver EU-landene mulighed for i fællesskab at indkøbe militært isenkram. Et sådant initiativ havde været helt utænkeligt før Ukraine-krisen. Det var også et historisk øjeblik, da EU's stats- og regeringsledere kort efter invasionen besluttede at sende våben til Ukraine inden for EU-rammen med brug af et nyt finansieringsinstrument for forsvarsaktiviteter – den såkaldte fredsfacilitet. Efter Ukraine-krisen er fredsfaciliteten blevet langt mere omfattende, end det var hensigten, da den så dagens lys i 2021 med et budget på 5 milliarder euro for perioden 2021-2027. EU har for nuværende doneret mere end 3,5 milliarder euro til Ukraine, og medlemslandene har valgt at øge fondens budget til næsten 8 milliarder euro. Til sammenligning er der afsat knap en milliard euro til andre formål end at støtte Ukraine, herunder til militærstøtte i en række afrikanske lande.

Også EU's geografiske fokus er under forandring, hvilket ses tydeligt med fredsfacilitetens udvikling. Det var oprindeligt meningen, at instrumentet skulle finansiere EU's militære aktiviteter i det globale syd, som et stort flertal af medlemslandene betragtede som EU's primære sikkerhedspolitiske ansvar (Nissen & Larsen, 2021). Dette er ændret fundamentalt med Ukraine-krisen og er med til at manifestere EU som en vigtig geopolitisk spiller forankret i den europæiske sikkerhedsorden. De udviklinger, der lige nu sker i EU på sikkerheds- og forsvarsområdet, er dermed omfattende.

Vil sådanne intentioner om en massivt styrket EU-sikkerheds- og forsvarspolitik realiseres i en nær fremtid? En afgørende faktor vil være Putins ageren i Ukraine og bredere set. Skulle Rusland stoppe sin krig i Ukraine, er der en god chance for at EU's lyst til øget autonomi neddrøles, og de nye initiativer, der bliver fremsat, vil være mindre slagkraftige i sin form. Som en EU-diplomat for nyligt har udtrykt det, "hvor ville vi dog ønske at Putins krig i Ukraine på magisk vis ophørte, og at geopolitikken, der i dag karakteriserer den europæiske sikkerhedsorden, vender tilbage til 'de gode gamle dage' hvor demokrati, fred og fordragelighed, var normalen. Så ville mange af disse tiltag ikke være nødvendige"⁶.

I et scenarie, hvor det lykkes Rusland at fokusere sin aggressive færd ikke blot i Ukraine men også andre steder i Østersøområdet, er det derimod sandsynligt, at EU's igangsatte initiativer om øget strategisk autonomi og en mere slagkraftig sikkerheds- og forsvarspolitik ikke blot vil materialisere sig, men intensiveres, med vidtrækkende konsekvenser for EU's grundlæggende funktionsmåde og selvforståelse.

Et mere selvstændigt Europa vil ændre på nogle af de konstanter, som hidtil har karakteriseret den nuværende sikkerhedsorden i Europa, herunder EU som et økonomisk baseret fredsprojekt. EU er siden Kul- og Stålunionen og frem til udviklingen af det indre marked bygget på en idé om, at gensidig økonomisk afhængighed udgør kernen i det europæiske fredsprojekt efter 2. verdenskrig. Økonomisk interdependens blev dermed en særegen form for sikkerhedsstrategi. Også forholdet til lande uden for Europa har været præget af denne tankegang. Et centralt eksempel er naturligvis Rusland, som Europa selv under den kolde krig havde tætte handelsforbindelser med. Europæerne er ved at erkende,

⁶ Forfatterens interview med embedsmand ansat i EU-institutionerne.

at denne tilgang til verden må gentænkes. Det har ikke mindst Ukraine-krisen tydeliggjort, da Europa pludselig stod som medfinansierende af Ruslands krig i Ukraine. Europas energiimport fra Rusland beløb sig til over 100 milliarder euro bare i 2022.

At Europa har kunnet bygge en sikkerhedsstrategi op omkring økonomisk interdependens har været muliggjort af den amerikanske sikkerhedsgaranti, som udgør en anden konstant i den europæiske sikkerhedsorden, der er under forandring disse år. Selvom den nyeste udvikling i Østeuropa har fået præsident Biden til at vende fokus mod det europæiske kontinent, hvilket har været afgørende for håndteringen af krisen, markerede USA's tilbagetrækning fra Afghanistan i sensommeren 2021, at tiden for amerikansk deltagelse med egne liv på spil i fjerne krige er ovre. Det er europæerne ved at erkende. En intensivering af Ruslands færd i Østersøområdet vil betyde, at EU vil øge sin egen kapacitet til at handle autonomt for at være bedre rustet i en ny verden præget af rå magtpolitik.

Direkte ansporet af Ukraine-krigen, er der også pustet liv i EU-udvidelsesdebatten, der ellers har været forstummet i de seneste årtier. Ukraine søgte om EU-medlemskab i februar 2022, og fik status som kandidatland i juni samme år. Andre mulige kandidatlande er Bosnien-Hercegovina, Kosovo og Georgien – alle lande, der er i risiko for Russisk aggression. I et scenarie, hvor Rusland får mulighed for at øge sin aggressive tilstedeværelse i et større område, kan vi forestille os, at EU reformerer sin udvidelsespolitik, for at skabe plads til sådanne lande, der ellers ikke opfylder kravene for at blive EU-medlem. Udover at skulle leve op til københavner-kriterierne (om økonomisk vækst, menneskerettigheder og demokratiske principper) har et grundlæggende krav været, at et land i krig ikke kan optages i EU. Såfremt EU nedtoner dette krav og indlemmer lande i unionen, der er i direkte konfrontation med Rusland, er EU's tidligere status som et stabilt fredsprojekt endegyldigt slut.

I lyset af at mange af de forventede trusler mod EU vil være af hybrid karakter, vil EU sandsynligvis styrke sine handlemuligheder på områder, hvor Unionen allerede har vist sig særligt egnet, f.eks. vedrørende cybersikkerhed eller andre hybride trusler, hvor NATO kommer til kort. EU kan bl.a. føre politik på en bred palette så som forsyning, handel, energi og infrastruktur. I marts 2022 vedtog EU's udenrigs- og forsvarsministre en ny strategi for EU's sikkerhed og forsvar for det kommende årti – det såkaldte "strategiske kompas", og her er det ikke mindst evnen til at håndtere cyber- og hybride trusler, som er i fokus.

Betydning for Danmark

Hvordan disse institutionelle forandringer stiller dansk forsvars- og sikkerhedspolitik fremover vil være øverst på den danske dagsorden de kommende år. Både NATO's og EU's nye geopolitiske prioriteter vil betyde, at Danmark skal tage stilling til, hvilken rolle man ønsker at indtage i de to organisationer. Afskaffelsen af det danske EU-forsvarsforbehold betyder, at Danmark kan deltage fuldt ud i EU's forsvars- og sikkerhedspolitiske aktiviteter på niveau med de øvrige medlemslande. Danmark kan dermed deltage i EU-missioner, i det forsvarsindustrielle samarbejde og i udformningen af de strategiske pejlemærker for det europæiske forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde fremover. Cyberforsvar, energisikkerhed og teknologisk uafhængighed vil være områder, som Danmark kan sætte særligt fokus på i sit engagement i EU's forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Samtidig er Danmarks geostrategiske betydning i NATO vokset betydeligt inden for de

seneste år. Danmarks nærområde er med andre ord blevet en aktør i den danske allianceposition i NATO.

Dette stiller nye krav til Danmarks militære evner, hvor NATO både vil forvente et voksende forsvarsbudget, operative bidrag til alliancens afskrækkelses- og forsvarsprofil og en robust dansk værtnationsstøtte for allierede styrker, der skal gennem Danmark i tilfælde af en krise i Østersøregionen. Danmark skal med andre ord forberede sig på flere politiske og militære krav i begge institutioner. En dansk politisk linje, der arbejder for at styrke samarbejdet og synergierne mellem NATO og EU kan vise sig at være en måde, hvorpå Danmarks rolle i de to organisationer kan styrkes simultant.

Litteratur

Nissen og Larsen (2021), European strategic autonomy: from misconceived to useful concept. DIIS Policy Brief. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS).