

## Verdensordenen i lyset af krigen i Ukraine

*Trine Flockhart*

Ruslands krig i Ukraine – en verdensorden i transformation?

*Flemming Splidsboel Hansen*

Den russiske verdensorden før og efter Ukrainekrigen

*Li Xing*

Alliancen mellem Kina og Rusland og rivaliseringen mellem Kina og USA i lyset af Ukrainekrigen

*Henrik Larsen*

Hvordan Ruslands krig styrker Vesten

*Michael Gjerstad*

Omstillingen af det russiske militær til nedslidningskrig

*André Ken Jakobsson og Liv Nielsen*

Cyberdomænet i Ukrainekrigen: et udvidet kamprum med proxyaktører, eskalationsstiger og fjendemærkater

*Karen Lund Petersen*

Ukraine og enden på den private sektors uskyld

*Redaktion:*

Ekstern redaktør: Trine Flockhart

Intern redaktør: Rasmus Brun Pedersen og André Ken Jakobsson

Lise Degn, Christoffer Green-Pedersen, André Ken Jakobsson, Lasse Laustsen,

Vibeke Lehmann Nielsen, Tore Vincents Olsen, Niels Opstrup, Rasmus Brun

Pedersen, Arjen van Dalen

*Redaktionskomité:*

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab,

Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC

Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 30. januar 2023

Tilmelding til nyhedsbrev: [www.politica.dk](http://www.politica.dk)

E-mail: [politica@ps.au.dk](mailto:politica@ps.au.dk)

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se [www.politica.dk](http://www.politica.dk) for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

# Indhold

- 5 *Trine Flockhart*  
Ruslands krig i Ukraine – en verdensorden i transformation?
- 15 *Flemming Splidsboel Hansen*  
Den russiske verdensorden før og efter Ukrainekrigen
- 26 *Li Xing*  
Alliancen mellem Kina og Rusland og rivaliseringen mellem Kina og USA  
i lyset af Ukrainekrigen
- 37 *Henrik Larsen*  
Hvordan Ruslands krig styrker Vesten
- 48 *Michael Gjerstad*  
Omstillingen af det russiske militær til nedslidningskrig
- 60 *André Ken Jakobsson og Liv Nielsen*  
Cyberdomænet i Ukrainekrigen: et udvidet kamprum med proxyaktører,  
eskalationsstiger og fjendemærkater
- 74 *Karen Lund Petersen*  
Ukraine og enden på den private sektors uskyld
- 86 Abstracts
- 90 Om forfatterne



Trine Flockhart

## Ruslands krig i Ukraine – en verdensorden i transformation?

Artiklen skitserer processer for ordenstransformation i lyset af Ruslands krig i Ukraine. Den argumenterer for, at transformation finder sted på tre niveauer af orden, konceptualiseret som det globale ordensniveau, det internationale ordensniveau og det nationale ordensniveau. Artiklen viser, at transformation i øjeblikket finder sted på alle tre niveauer: i det idémæssige grundlag for den globale regelbaserede orden; i antallet af ordensenheder på det internationale ordensniveau, hvor den russiskledede eurasiske orden og den kinesiskledede bælte-og-vej-orden i øjeblikket tager form; og på det nationale ordensniveau gennem fremkomsten af højrepopulisme. Artiklen demonstrerer vigtigheden af at være opmærksom på alle tre niveauer, og at Putins ambition om en levedygtig eurasiske orden sandsynligvis ikke vil blive opfyldt, men at dette ikke nødvendigvis giver anledning til optimisme om den kommende verdensorden.

Nøgleord: den liberale internationale orden, regel-baserede orden, *Zeitenwende*, multiordensverden, transformation

Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 har på brutal vis gjort det klart, at krig i Europa ikke er noget, der blot hører fortiden til. Invasionen er blevet udråbt som et historisk vendepunkt – det tyskerne har kaldt et *Zeitenwende* – der med al sandsynlighed kommer til at indgå i historiebøgerne som enden på den gamle verdensorden og begyndelsen på en ny (Bunde, 2022; Flockhart og Korosteleva, 2022). Transformationen fra én verdensorden til en anden er en vigtig, sjælden og kompleks begivenhed, der uundgåeligt vil have vidtrækkende konsekvenser med en øget risiko for politisk ustabilitet, kriser, konflikt og krig. Vi ved endnu ikke, hvor *Zeitenwenden* er placeret i den transformationsproces, der nu er i gang. Er vi i begyndelsen af tredje verdenskrig, eller vil transformationen (bare) accelerere mod en ny og ganske anderledes verdensorden? Alternativet taget i betragtning må man håbe det sidste.

Målet med denne korte artikel er at give et overblik over den igangværende transformationsproces i lyset af Ruslands invasion af Ukraine. Artiklen fokuserer på, hvordan komplekse processer og relationer interagerer på en måde, der allerede har tilført en egendynamik, der formentlig bliver svær at styre. Artiklen starter med en præcisering af begrebet orden for at vise, at orden konstitueres

på flere ordensniveauer og praktiseres i flere forskellige ordensenheder. Artiklen redegør for begrebet multiordensverden og for, hvordan krigen i Ukraine og ændringer i forholdet mellem Rusland og Kina indikerer, at en russiskledet og kinesiskledet orden bliver en uundgåelig del af den globale ordensstruktur. Artiklen afsluttes med betragtninger om, hvilken form for verdensorden der ligger forude i lyset af krigen i Ukraine.

## Verdensorden, international orden og national orden

Begrebet ”verdensorden” er upræcist og bruges ofte i flæng med andre begreber som ”internationalt system”, ”international orden”, ”internationalt samfund” eller den ”liberale internationale orden”. Hvis man skal forstå den igangværende transformationsproces, er det imidlertid vigtigt med en mere præcis begrebsafklaring og kortlægning af de mange dynamiske processer der er i gang. Jeg skelner mellem ”ordensniveauer” og ”ordensenheder” og fokuserer på interaktioner mellem dem. Jeg skelner mellem tre niveauer af orden: det *globale* niveau bestående af den universelle globale (verdens) orden, ofte betegnet som det internationale system og karakteriseret af magtfordelingen (eller polariteten) i systemet mellem forskellige ordensenheder (fx stater eller internationale ordner); det *internationale* ordensniveau bestående af en eller flere internationale ordner, som er konstellationer af stater, der konvergerer omkring en ledende stat, og som udgør et internationalt samfund (orden) med et fælles værdi- og normgrundlag (fx den liberale internationale orden); det *nationale* ordensniveau, som er rammen for de ordensprocesser, der finder sted inde i suveræne stater med enten demokratiske eller autoritære styreformer. Faget international politik har ikke konsekvent differentieret mellem det globale og det internationale ordensniveau, og det nationale ordensniveau har traditionelt ikke spillet en stor rolle, om end det har fået mere bevågenhed i lyset af den voksende fare for demokratiske tilbagefald i centrale liberale stater – inklusive USA (Albright og Woodward, 2019). De tre niveauer er tæt forbundne med vigtige indflydelsesprocesser mellem dem.

Selvom der normalt ikke skelnes mellem verdensordenen og den/de internationale orden/ordener, er det hensigtsmæssigt at skelne mellem den *regelbaserede orden* og den *liberale internationale orden*. Den liberale internationale orden er placeret på mellemste ordensniveau og hviler på fundamentale liberale værdier, fx rettigheder (herunder borger- og menneskerettigheder), demokrati, retsstatsprincipper, økonomisk og politisk frihed, ytringsfrihed, pressefrihed og religionsfrihed. Den regelbaserede orden er derimod placeret på øverste ordensniveau og hviler på globalisering samt en neoliberal dagsorden for frihandel og åbne finansielle markeder men er mindre fokuseret på, hvad der foregår inde i stater,

og er mindre specifik, når det gælder værdier. I stedet er den langt mere fokuseret på relationerne mellem stater, hvor den især understøttes af suverænitets- og lighedsprincipperne, overholdelse af mellemstatslige aftaler og multilateralt samarbejde omkring udvalgte globale udfordringer.

Sammenblandingen af de to begreber kommer sig af, at der er et stort sammenfald mellem den globale regelbaserede orden og den liberale internationale orden, eftersom begge er forankrede i vestlig praksis og værdier. Desuden blandes de to begreber sammen, fordi afslutningen på den kolde krig af mange (i Vesten) blev anset som ”historiens endeligt” (Fukuyama, 2006) og gav anledning til en forventning om, at den liberale orden ville udvikle sig til en universel (verdens)orden. Det, vi ser i øjeblikket, er det endegyldige bevis for, at disse forventninger var urealistiske, eftersom både Rusland og Kina er i fuld gang med at udvikle hver deres internationale orden, mens de sammen udfordrer idégrundlaget i den globale regelbaserede orden. Der er derfor tale om en trestrengt transformations- og forandringsproces, der involverer idégrundlaget for verdensordenen på øverste niveau, en forøgelse af antallet af ordensenheder (internationale ordner) på det mellemste niveau, samt pågående politisk turbulens i en række stater, der er medlemmer af den liberale internationale orden på det nederste niveau. Dette er en overordentlig ustabil situation, der uden tvivl vil lede til store udfordringer i de kommende år.

## Transformation mod en multiordensverden

Siden etableringen af det westfalske statssystem i 1648 har verdensordenen (fra et vestligt IP-perspektiv) kun ændret sig tre gange – i 1815, 1945 og 1989 – og vi er nu ifølge vestlig IP-teori i gang med fjerde transformation (Tilly, 1984; Gilpin, 2002; Buzan og Lawson, 2015). Selvom datoen 24. februar 2022 er en historisk dag, der på sigt måske kædes sammen med de andre nøgleårstal, skal Ruslands invasion af Ukraine ses som en del af en langt større og særdeles kompleks transformationsproces, der måske har været i gang i årtier, og som sandsynligvis langt fra er færdig. Transformationsprocesser er tidsmæssigt svære at afgrænse, fordi de ofte er drevet af ganske banale forandringer, hændelser og tilsyneladende uafhængige processer, der først fremstår som vigtige i bagklogskabens klare lys. Der er derfor stor uenighed om, hvornår den igangværende transformation startede, og hvilken form for ny verdensorden er på vej (se Flockhart, 2016). Jeg argumenterer for, at vi er på vej mod en verdensorden med et mindre vestligt idégrundlag og bestående (på mellemste niveau) af flere forskellige internationale ordner – det som jeg andetsteds har kaldt en *multiordensverden* (Flockhart, 2016, 2020). En sådan verdensorden vil bestå af flere forskellige internationale ordner, der hver især vil blive ledet af en magtfuld

stat, der definerer ordenens regler, normer og værdier og udvikler ordenens egne institutioner og praksisser. I en multiordensverden vil den liberale internationale orden fortsat eksistere –men som blot én af flere ordener.

Transformationen mod en multiordensverden er en vigtig forandring, fordi i en verden med flere internationale ordener vil den primære globale styringsdynamik være *mellem internationale ordener*, snarere end *mellem suveræne stater*. I praksis betyder dette, at tilstanden af anarki i det internationale system vil blive ændret, fordi hver orden repræsenterer et hierarkisk socialt domæne, ledet og defineret af ordenens primære stat (Zarakol, 2017). Relationer *mellem* ordener vil derimod være præget af anarkiets logikker. Ifølge Wendt (1992) betyder dette, at interaktionen mellem de deltagende ordener vil bestemme, om anarkidynamikken i verdensordenen bliver konfliktfyldt med fjendtlige relationer, konkurrencepræget med transaktionsbaserede relationer eller samarbejdsbaseret med venskabelige relationer. Relationerne *indenfor* de individuelle ordener vil derimod være karakteriseret af hierarkiske logikker, hvor forholdet mellem den ledende stat og ordenens øvrige medlemmer definerer ordenens karakter og stabilitet – blandt andet om ordenen er baseret på tvang og dominans eller frivillighed og accept.<sup>1</sup> Begivenhederne siden den 22. februar tyder på, at tvang og dominans bliver den russiske ordens logik.

## Orden og forståelsen af det gode liv

Ligesom begrebet verdensorden er et upræcist begreb, er begrebet orden også svært at definere, dels fordi ordet har mange dagligdags betydninger, dels fordi det, der opfattes som orden af nogle, opfattes som uorden af andre. Dertil kommer paradokset, at orden ofte opnås gennem en uordentlig – til tider voldelig – proces, og at orden tit er på bekostning af retfærdighed (Bull, 1995). I international politik dækker begrebet over de regler, normer og institutioner, der er rammen for, hvordan stater interagerer med hinanden. Hedley Bull er nok den, der har haft mest indflydelse på forståelsen af ordensbegrebet. Bull var klar over de mange problemer, der er forbundet med begrebet orden, og forsøgte at undgå dem ved at beskrive orden som ”en specifik form for menneskelig aktivitet, der finder sted for at opnå et bestemt formål” (Bull, 1995: 5). Han præciserede, at ”formålet” måtte være sikring af, hvad han anså som de fundamentale forudsætninger for ethvert samfunds eksistens – at dets medlemmer kunne forvente ikke at lide en voldelig død, at aftaler bliver holdt, og at ejendomsretten respekteres. Men de tre forudsætninger er ikke i sig selv nok. Ethvert samfund skal også kunne tilbyde dets medlemmer muligheden for et godt liv i overensstemmelse med delte værdier og med en fælles vision for fremtiden. Det er værdierne og visionen for det gode liv, der holder samfundet sammen og giver det mening



(Lebow, 2018). Begrebet orden kan derfor ikke adskilles fra værdier, men inklusion af værdier rejser unægtelig spørgsmålet, hvilke værdier og hvilken forståelse af det gode liv skal følges i en mangfoldig verdensorden (Flockhart, 2021).

Ordener følger altid magthavernes præferencer og karakter. Eftersom magten i størstedelen af de sidste 200 år har ligget hos Vesten, kan man derfor ikke komme uden om, at den nuværende verdensorden – ligesom den liberale internationale orden – begge er gennemsyrede af vestlige værdier. Vestens indflydelse har naturligvis altid været genstand for kritik og anfægtelser både i intern national politik og ikke mindst fra de lande, der med god ret føler, at de er blevet udnyttet og domineret af Vesten. Den igangværende transformation af verdensordenen hilses derfor velkommen fra mange sider, eftersom de liberale værdier ikke harmonerer med andre kulturers visioner om det gode liv. Dette ses tydeligt i de internationale ordner, der i øjeblikket er under udvikling under henholdsvis Kinas og Ruslands ledelse.

Kort før Ruslands invasion af Ukraine mødtes Kinas præsident Xi Jinping med Ruslands præsident Vladimir Putin til vinter-OL i Beijing, hvor de skrev under på en fælleserklæring med titlen: *På vej mod en ny æra og global bæredygtig udvikling*. Fælleserklæringen er et meget omfattende dokument, der beskriver Xi og Putins (tilsyneladende) delte vision for en ny verdensorden kendetegnet af multipolaritet, økonomisk globalisering og kulturel mangfoldighed og argumenterer for ”omfordeling af magten i verden”. Sidstnævnte er udtryk for et ikke urimeligt krav om, at USA og Vesten ikke må være alene om at formulere de regler, normer og værdier, der understøtter den eksisterende verdensorden. Selvom aftalen kan opfattes som et manifest for en ny verdensorden, tyder meget på, at Putin og Xi har forskellige opfattelser af den eksisterende regelbaserede orden. For eksempel tog Kina den regelbaserede orden i forsvar, da Trump så ud til at ville undergrave den. Dette skal ses i lyset af, at selvom Kina ikke deler det vestlige værdifundament, har den regelbaserede orden understøttet og er fortsat fundamentet for Kinas imponerende udvikling og voksende velstand (Ikenberry, 2018). Dertil kommer, at Kina har meget dårlige erfaringer med ustabilitet og derfor har tradition for at forsøge at holde fast i status quo. Kina går altid forsigtigt til værks i forandringsprocesser og arbejder mod strategiske og langsigtede mål.

Kina har ikke desto mindre længe haft en kinesiskledet orden i støbeskeen som et alternativ til den liberale internationale orden. I denne gradvise proces har landet forsøgt at bevare de elementer af den regelbaserede verdensorden, der tjener Kinas interesser – dvs. en fortsættelse af globalisering, frihandel, multilateralisme og suverænitæt. Derimod kasserer Kina vestlige oplysningstidsidéer som retsstatsprincippet, menneskerettigheder og politisk frihed, der alle opfat-

tes som uforenelige med den kinesiske vision for det gode liv. Samtidig etablerer Kina parallelle og konkurrerende institutioner som fx den Asiatiske Infrastruktur- og Investeringsbank (AIIB) og forsøger at skabe afhængighedsforhold gennem handelsforbindelser og ved at opbygge kinesisk ejerskab af kritisk infrastruktur udenfor Kina. Kina har desuden i årevis forfulgt en bistandspolitik i konkurrence med vestlig udviklingspolitik, primært i Afrika, som ikke direkte pålægger bistandsmodtagere politiske eller udviklingsmæssige forpligtelser. Kinas enorme infrastrukturprojekt Belt and Road Initiative er et centralt værktøj i opbygningen af den kinesiskledede orden. Strategien afspejler en klar forståelse af, at den kinesiske politiske model ikke har megen tiltrækningskraft udenfor Kina, og at Kinas økonomiske magt derfor er det værktøj, der kan bringe stater frivilligt ind i den kinesiske vision for international orden. Strategien afhænger af at kunne opbygge langsigtede økonomiske relationer, som med tiden vil føre til afhængighed og troskab (Doshi, 2021).

Putin har også ambitioner for en russiskledet international orden, og han har siden 2007 gjort det klart, at Rusland ikke accepterer det vestlige fundament i den regelbaserede orden (Starr, 2014; Stent, 2019; Flockhart og Korosteleva, 2022). Vestlige ledere har dog været lidt sløve i optrækket til at forstå alvoren af Putins udtalelser, til trods for at Putin i 2011 fremlagde sine ambitioner om en euroasiatisk union bestående af tidligere sovjetrepublikker, der skulle udvikle sig til et magtfuldt overnationalt organ, hvis medlemmer skulle have tætte økonomiske bånd inden for politik, sikkerhed og kultur. Selvom Rusland retorisk støtter kerneprincipperne i den regelbaserede orden (selvom det virker paradoksalt i lyset af krigen i Ukraine, er især suverænitetetsprincippet og princippet om ikkeindblanding i interne anliggender russiske mærkesager), har der efterhånden været så mange åbenlyse krænkelse af andre landes suveræne rettigheder – i Georgien i 2008 og i Ukraine i 2014 og 2022 – samt dokumenteret indblanding i indenrigspolitiske processer (USA's præsidentvalg og Storbritanniens brexitafstemning) og en voksende tilsidesættelse af retsstaten og praksissen med at overholde indgåede aftaler, at det ikke længere er muligt at se Ruslands ambitioner som kompatible med den regelbaserede verdensorden. Problemet for Putin er, at der selv blandt Ruslands naboer ikke er stor entusiasme for den russiskledede orden, og i modsætning til Kina er Rusland ikke i stand til at tilbyde betydelige økonomiske fordele. I stedet har Rusland i en årrække forsøgt at overtale potentielle medlemmer af den russiskledede orden med henvisning til en delt slavisk kultur eller har tyet til politisk pres, og som set i Ukraine, Georgien og Tjetjenien, har Putin også brugt militær magt som "overtalelsesmiddel". Det store spørgsmål er dog, om internationale ordner baseret på tvang og dominans kan opretholdes i det lange løb.

Det er svært at bedømme potentialet af den russiskledede orden. Den Eurasiske Union, som mange anser som fundamentet for Putins ordensambitioner, består indtil videre kun af fem stater: Rusland, Armenien, Hviderusland, Kasakhstan og Kirgisistan. Putins klare ambition er dog, at betydeligt flere stater skal indlemmes, herunder de stater der efter den kolde krig indgik i Fællesskabet af Uafhængige Stater (CIS, Commonwealth of Independent States) fx Aserbajdsjan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan, samt ikke mindst Estland, Letland, Litauen, Moldova, Georgien og Ukraine. Der er dog mildt sagt ikke entusiasme for projektet blandt disse stater, og indlemmelse af fx Ukraine, Georgien, Moldova og de baltiske lande kan formentlig kun opnås gennem militære operationer og langsigtet tvang. Spørgsmålet bliver derfor uvægerligt, hvor langt Putin kan drive ordenens udvikling gennem tvang og/eller Moskvas understøttelse af indsatte udemokratiske regimer. Erfaringerne fra Ukraine tyder på, at et sådant grundlag vil være yderst bekosteligt. Spørgsmålet er derfor, hvordan de internationale ordner i den kommende multiordensverden vil "rekruttere" medlemmer. Sammenlignet med Kinas evne til at udøve økonomisk magt og den liberale ordens tiltrækningskraft, ser Putins chancer for en orden baseret på frivillighed og accept ud til at være små. Dertil kommer, at eftersom den russiske orden og den kinesiske orden er meget forskellige, synes det tvivlsomt, om de på sigt vil kunne opretholde det samarbejde, som deres fælleserklæring ellers lægger op til. På den måde kan Putins ambition godt ligne en kunstig eller "døende" orden med begrænset potentiale. Men før man finder champagneflaskerne frem i Vesten, er det vigtigt at gøre sig klart, at ustabile internationale ordner på det mellemste ordensniveau uvægerligt indebærer en betydelig risiko for konflikt og fører til en ustabil verdensorden, der vil have svært ved at møde de mange udfordringer, der kun kan løses i fællesskab.

## Spørgsmål for den kommende verdensorden?

24. februar blev transformationen mod en multiordensverden tydelig for alle, men der er stadig mange spørgsmål om dens endelige form, og hvilken rolle den liberale internationale orden vil spille. De store spørgsmål i multiordensverden bliver, hvordan relationerne mellem og indenfor ordner styres, og hvordan man forener forskellige opfattelser af, hvad der udgør orden og det gode liv. Eftersom det i en multiordensverden er dynamikken både *mellem* og *indenfor* ordner, der gør sig gældende for, hvordan global styring kan sikres, er det her vores opmærksomhed bør rettes.

Vi kan i bakspejlet se, at fokus i de sidste 10-15 år har været på krisen i den liberale internationale orden (Mearsheimer, 2019; Ikenberry, 2020), mens der har været mindre opmærksomhed på den globale regelbaserede orden, som (i

den udstrækning at der blev differentieret mellem de to ordensniveauer) blev anset for at have været mere acceptabel for Kina og Rusland. Dertil kommer, at det først har været i kølvandet på Trump og Brexit, at forskningen for alvor har fået øjnene op for, hvor vigtigt det nationale ordensniveau er og for vigtigheden af komplekse indflydelsesveje mellem ordensniveauerne (Tourinho, 2021). Med Ruslands invasion af Ukraine og Putins og Xis fælleserklæring står det imidlertid klart, at den regelbaserede orden er i transformation i dennes værdigrundlag og at det mellemste ordensniveau er i transformation gennem forandring i antallet af enheder (internationale ordner), samtidig med at den liberale ordens værdibaserede grundlag anfægtes i adskillige stater *indenfor* den liberale orden. Men selvom den liberale orden er kriseram, er dette ikke ensbetydende med, at den er i en transformationsproces, eftersom ændringen først sker, når en orden ikke længere er i stand til at forny og tilpasse sig i et foranderligt miljø (Chandler, 2014; Flockhart, 2020). Efter årevis med spekulationer om hvorvidt den liberale orden kan overleve, er debatten i lyset af krigen i Ukraine skiftet til, om den liberale orden nu står i en bedre situation. Det store spørgsmål er, om Ruslands angreb på Ukraine vil føre til mere sammenhold i den liberale internationale orden, og om det vil udmønte sig i fornyet politisk opbakning på det nationale niveau indenfor den liberale orden. Dette er imidlertid en usikker antagelse eftersom flere centrale stater i den liberale orden allerede nu har et illiberalt idégrundlag, der ligger mere på linje med Putin, Erdogan og Orban end med Biden, Stolz og Macron. Vi må erkende, at der er en stor risiko for, at illiberale partier ved magten i demokratiske lande på sigt bliver til et fravalg og/eller forfald af den liberale orden. Det er reelt sådant et tilhørsforhold, der kæmpes om i Ukraine, og det er, hvad højrepopulismen i vestlig national politik handler om (Levitsky and Ziblatt, 2018).

Til trods for de dystre udsigter er der meget der taler for, at den liberale internationale orden er i bedre stand end Putins og Xis ordner. Den liberale orden er ikke baseret på tvang, men på delte værdier og tiltrækning til et politisk system, som for mange stadig er attraktivt. Dertil kommer, at den liberale orden kan tilbyde økonomiske incitamenter på lige fod med den kinesiske orden, og at flere udviklingslande efterhånden er ved at få øjnene op for, at selvom den kinesiske udviklingsstøtte ganske vist ikke opstiller betingelser, vil der være en pris at betale. Den liberale ordens største styrke er desuden, at den er let at tilslutte sig, og at tilslutning kan ske på medlemmets præmisser med mulighed for enten fuldbyrdet medlemskab af ordenens multilaterale institutioner eller med en mere begrænset tilknytning. For eksempel er tilslutning forenelig med neutralitet som vist af Sverige, Finland og Østrig – og Sverige og Finlands forestående medlemskab af NATO viser, at tilhørsforhold kan tilpasses. Dertil kommer, at

den liberale ordens grundlag er idémæssigt og dermed ikke begrænset af geografi, kultur eller etnicitet, om end der absolut er et udestående spørgsmål om, at den liberale ordens vestlige medlemmer skal blive bedre til at leve efter egne principper om lighed og tolerance af forskellighed.

Verdensordenen i lyset af Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 er stadig et uafklaret emne, og der vil med al sandsynlighed rejses mange nye spørgsmål om global, international og national orden over de kommende år. Ruslands invasion af Ukraine har dog gjort det klart, at mange af de antagelser, der har ligget til grund for både forskning og aktuel politik, ikke er retvisende, og at der er brug for at tænke og agere i nye baner. På den måde bliver den kommende tid spændende – men den vil også bringe mange nye farer og udfordringer, som vil stille store krav til os alle. Ruslands invasion af Ukraine har derfor givet anledning til flere spørgsmål end svar.

## Note

1. Georg Sørensen (2011) skelner mellem, om ordenen hviler på pålæggelse (imposition) eller tilbageholdenhed (restraint).

## Litteratur

- Albright, Madeleine K. og William Woodward (2019). *Fascism: A warning*. New York: Harper.
- Bull, Hedley (1995). *The anarchical society: A study of order in world politics*. 2. udg. London: Macmillan.
- Bunde, Tobias (2022). Lessons (to be) learned? Germany's Zeitenwende and European security after the Russian invasion of Ukraine. *Contemporary Security Policy* 43 (3): 516–530. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2092820>.
- Buzan, Barry og George Lawson (2015). *The global transformation: History, modernity and the making of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139565073>.
- Chandler, David (2014). Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience* 2 (1): 47–63. <https://doi.org/10.1080/21693293.2013.878544>.
- Doshi, Rush (2021). *The long game: China's grand strategy to displace American order*. New York: Oxford University Press.
- Flockhart, Trine (2016). The coming multi-order world. *Contemporary Security Policy* 37 (1): 3–30. <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1150053>.
- Flockhart, Trine (2020). Is this the end? Resilience, ontological security, and the crisis of the liberal international order. *Contemporary Security Policy* 41 (2): 215–240. <https://doi.org/10.1080/13523260.2020.1723966>.

- Flockhart, Trine (2021). From “Westlessness” to renewal of the liberal international order: Whose vision for the “good life” will matter? *Cambridge Review of International Affairs*. <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1999212>.
- Flockhart, Trine og Elena A. Korosteleva (2022). War in Ukraine: Putin and the multi-order world. *Contemporary Security Policy*. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2091591>.
- Fukuyama, Francis (2006). *The end of history and the last man*. New York: Free Press.
- Gilpin, Robert (2002). *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, Gilford John (2018). Why the liberal world order will survive. *Ethics & International Affairs* 32 (1): 17–29. <https://doi.org/10.1017/S0892679418000072>.
- Ikenberry, Gilford John (2020). *A world safe for democracy: Liberal internationalism and the crises of global order*. New Haven: Yale University Press.
- Lebow, Richard Ned (2018). *The rise and fall of political orders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven og Daniel Ziblatt (2018). *How democracies die*. 1. udg. New York: Crown.
- Mearsheimer, John J. (2019). Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. *International Security* 43 (4): 7–50. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/isec_a_00342).
- Starr, S. Frederick (2014). Tactics and instruments in Putin’s grand strategy, pp. 59-84 i S. Frederick Starr og Svante E. Cornell (red.), *Putin’s grand strategy: The Eurasian Union and its discontents*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Stent, Angela (2019). *Putin’s world: Russia against the West and with the rest*. New York: Twelve.
- Sørensen, Georg (2011). *A liberal world order in crisis: Choosing between imposition and restraint*. Ithaca: Cornell University Press.
- Tilly, Charles (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tourinho, Marcos (2021). The co-constitution of order. *International Organization* 75 (2): 258–281. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000466>.
- Wendt, Alexander (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization* 46 (2): 391–425.
- Zarakol, Ayşe (2017). *Hierarchies in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Flemming Splidsboel Hansen

# Den russiske verdensorden før og efter Ukrainekrigen

Den politiske debat i Rusland har i mange år haft et element om en kommende verdensorden. Der har generelt været enighed om, at tilstanden efter ophøret af den kolde krig var uholdbar, og at noget andet og mere blivende ville erstatte den påståede USA-ledede orden. Denne debat er blevet mere akut efter Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022. Ruslands præsident Vladimir Putin har efter invasionen rakt ud til især Det globale Syd, og han har ved en række lejligheder talt om en ny og mere demokratisk, inkluderende og respektfuld orden. Det er dog vanskeligt at vurdere, i hvilken udstrækning hans løfter skyldes behovet for at skabe nye alliancer, og hvor megen reel vilje der er i Moskva til at reformere fx FN-systemet og lade lande fra Det globale Syd få mere indflydelse.

Nøgleord: Rusland, Vesten, verdensorden, Det globale Syd, magtforskydning

Situationen i verden ændrer sig dynamisk, konturerne af en multipolær verdensorden formes. Stadig flere lande og folk vælger en vej med en fri og suveræn udvikling, som støtter sig til deres særegenhed, traditioner, værdier (Putin, 2022b).

Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 har sat ekstra skub i en debat i Rusland om en ny verdensorden. Allerede før krigen var det en veletableret debat, som har fyldt godt i både politiske og akademiske kredse i Rusland i størstedelen af tiden siden ophøret af den kolde krig. Netop denne hændelse var systemforandrende, som det mest åbenlyst kunne ses i ændringen fra et bipolært system til et andet system. Karakteren af dette ”andet” er blevet diskuteret – fx unipolært (Layne, 1993, 2006), unimultipolært (Huntington, 1999) eller multipolært?

Det var oplagt, at systemforandringen også internt i Rusland gav anledning til en udveksling af tanker om og målsætninger for den eller de efterfølgende orden(er). Tabet af magt er blevet følt akut i Rusland, og den dominerende linje i russernes interne debat har fokuseret på, hvordan Rusland hurtigt kunne komme videre og eventuelt komme tilbage efter tabet af magt. Daværende udenrigsminister Ivan Ivanov formulerede det i 2000 således, at ”de nuværende

forandringer i verden falder sammen med en af de vanskeligste men uundgåelige perioder i Ruslands historie gennem mange århundreder” (Ivanov, 2001: 7). Ivanov talte i forbindelse med fejringen af tidligere udenrigsminister Aleksandr Gortjakov (1856-1882), hvis berømte besked til det russiske diplomatiske korps – ”Rusland surmuler ikke, men samler sig” – i 1990’erne blev genpræsenteret som en slags forsikring om, at der ville komme bedre tider med mere magt. Gortjakov blev udenrigsminister efter Krimkrigen (1853-1856), hvor Rusland led et stort tab af magt, og hvor det internationale system efterfølgende og som en konsekvens af dette forandrede sig.

De officielle fortolkninger af polariteten i det internationale system, som de fx er kommet til udtryk i Ruslands skiftende udenrigspolitiske doktriner, har beskrevet en ny strukturering af det internationale system, som er undervejs snarere end på plads. De officielle fortolkninger har indeholdt en uklarhed om, hvor systemet præcist har befundet sig i sin udvikling fra bipolaritet til multipolaritet, men de har til gengæld været helt enige om, at multipolariteten er den kommende indretning. Det er denne ubrudte fortælling om en ny multipolaritet undervejs – også illustreret ved det indledende citat fra en tale af Putin i august 2022 – som har fået den kritiske russiske journalist og redaktør Anton Barbashin (2022) til sarkastisk at notere, at ”there are three things you can watch forever: fire burning, water falling, and the world ‘becoming multipolar’”.

Putin selv synes også at have været inkonsekvent i sin beskrivelse af systemet. Fx annoncerede han i august 2022 for deltagerne i det Østlige økonomiske Forum, en årlig konference med fokus på udviklingen af det russiske Fjernøsten og Stillehavsregionen, at ”som afløser for den unipolære model, som har gjort ende på sig selv, kommer en ny verdensorden baseret på grundlæggende principper om retfærdighed og ligeværd, anerkendelsen af alle stater og folks ret til deres suveræne udviklingsmodel” (Putin, 2022c). Det synes tydeligt at indebære, at verden på et tidspunkt efter ophøret af den kolde krig har været unipolært, selvom dette muligvis ikke længere er tilfældet. Ved andre lejligheder, som fx her hans berømte tale på den årlige sikkerhedskonference i München i 2007, har han erklæret, at ”den unipolære verden, som blev foreslået efter den kolde krig, kom aldrig” (Putin, 2007). Her er vurderingen tydeligvis, at USA aldrig helt er lykkedes med at etablere den unipolære orden, som landet ellers ofte er blevet forbundet med efter den kolde krig (Layne, 1993, 2006).

Det er meget muligt, at den uklare linje skyldes, at Moskva simpelthen ikke har formuleret det endelige svar på spørgsmålet, ”hvad kom efter det bipolar system?” Men det er også oplagt at se det som politisk manøvrering, hvor forskellige aspekter fremhæves på forskellige tidspunkter: Det kan være et ønske



om at mobilisere samarbejdspartnere i en akut kamp mod unipolen USA – eller måske rettere dens utæmmede hegemoniske magt – eller et ønske om at invitere til en rettidig drøftelse af en ny orden muliggjort af en kommende multipolaritet, som Rusland ser blive skabt lige nu og her.

## Den kommende forandring

Den russiske debat har været domineret af en afvisning af den orden, som har været efter ophøret af den kolde krig. Den russiske verdensorden før og efter krigen i Ukraine begynder derfor med en negation. Negationen har bidraget til at forklare, hvad en kommende verdensorden *ikke* indeholder. Negationen fylder meget i den russiske debat. Den fremtrædende russiske forsker Ivan Timofeev (2022) forklarer det således: ”I modsætning til Vesten tilbyder Rusland ikke en alternativ ideologisk menu”, og han tilføjer, at ”den aktuelle ’russiske opstand’ er baseret på utilfredshed med den liberale verdensordens etablerede status quo, eller rettere, dens individuelle konsekvenser for Rusland” (se også Flockhart, 2023).

Det samme har været tilfældet med den interne debat om Ruslands politiske system og kultur. Her har det mest fremtrædende argument været, at Rusland har været nødt til at afvise Vestens generelle normgrundlag, da det er uforeneligt med den russiske befolknings såkaldte traditionelle værdier og normer (Hansen, 2016). Det har dog været vanskeligt at formulere et positivt alternativ som erstatning. De to negationer er i stigende grad koblet sammen, således som det fx har kunnet ses i en tiltagende politisk afvisning af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det kulminerede i juni 2022, da den russiske Duma besluttede at suspendere Domstolens jurisdiktion i landet. Forinden havde Rusland, i marts 2022, meddelt Europarådet, at landet ville trække sig fra Rådet og i øvrigt opsiges sin tilslutning til Menneskerettighedskonventionen. Blot to europæiske lande, Rusland og Belarus, er nu ikke medlemmer af Europarådet.<sup>1</sup>

Krigen i Ukraine er et afgørende element i og vendepunkt for debatten om en ny verdensorden, som den har udfoldet sig i Rusland. I sin kerne insisterer den russiske fortælling på, at krigen i Ukraine er udløst af en krise i den nuværende orden, og at verden er vidne til denne ordens allersidste krampetrækninger. Der er en næsten marxistisk-leninistisk lovmæssighed over argumentet, som det er blevet udfoldet i den russiske debat: Verdens orden efter ophøret af den kolde krig har været karakteriseret ved så omfattende indre modsætninger og spændinger, at det i sidste ende *måtte* falde sammen for derefter at blive erstattet af en ny orden.

Ruslands ambassadør til USA, Anatolij Antonov, hævdede i en artikel efter krigens start (Antonov, 2022), at ”den globale karakter af det, der sker, vidner om, at kilderne til den aktuelle konflikt ikke er i Ukraine. Der er tale om den USA-centrerede verdensordens fald. Og mere præcist om sammenbruddet for USA’s forsøg på at fastholde sin rolle som hegemon og udråbe sig selv til ’ledestjerne’ for alle stater”. I kernen af denne argumentation er Ukraine en brik i USA’s forsøg på at holde fast i den nuværende orden ved at holde udfordrerne af denne orden nede. I sin essens hævder denne argumentation, at Ukraine er et redskab for NATO, som igen er et redskab for USA, og det handler alt sammen om at fastholde den nuværende orden. Udenrigsminister Sergej Lavrov slog det hårdt fast i et interview, hvor han forklarede, at ”the US and NATO have always seen Ukraine as an instrument of containing Russia” (RT, den 30. april 2022).

Russiske politikere har i årevis advaret om, at de interne modsætninger og spændinger i den nuværende orden ville tage til i intensitet. I sin tale i München i 2007 forklarede Putin, at ”den unipolære model er ikke alene uacceptabel, den er også umulig i dagens verden”. Årsagen skulle ifølge Putin (2007) findes i det forhold, at ”modellen i sig selv er defekt, fordi den i sit fundament ikke har og ikke kan have et moralsk grundlag for den moderne civilisation”. En fortolkning af Putins ord vil være, at verden i dag ikke bare fordrer og heller ikke bare kræver en mere inkluderende orden – verden har *ret* til denne orden. Denne fortolkning forberedte også en plads til Rusland ved bordet, hvor de store problemer skulle håndteres, og de store beslutninger skulle træffes. ”Rusland surmuler ikke, men samler sig”, og når Rusland havde samlet sig tilstrækkeligt, ville USA se en fordel i eller muligvis endog være nødt til at invitere Rusland med ind i kredsen af samarbejdspartnere.

Det er interessant at bemærke, hvorledes den politiske fortælling om en ny verdensorden via den nuværende ordens sammenbrud bærer sin egen bekræftelse. Det gør den på den måde, at Rusland gennem årene har præsenteret ethvert angreb på den nuværende orden som en nødvendighed dikteret af omstændingerne. Ifølge Putin er den unipolære model ”defekt”, og forsøgene fra forskellige landes side, herunder Rusland, på at ændre den internationale orden er blevet præsenteret som forsøg på at håndtere ”defekterne”. Det er kun i nogen grad lykkedes – især naturligvis fordi USA aktivt og væbnet har modsat sig det – og i sidste ende er den internationale orden blevet helt uholdbar. Formuleret mere direkte er argumentet: ”Den internationale orden er uholdbar, og når vi gør oprør mod den nuværende orden, er det netop, fordi den er uholdbar, og vores oprør bekræfter, at den er uholdbar”. Invasionen af Ukraine bliver i og af Rusland forsøgt legitimeret på denne måde.

## Fra hegemoni til inklusion

Negationen indeholder meget. Mest grundlæggende måske er den kommende orden ikke den regelbaserede orden, som russiske politikere og eksperter afviser. De afviser den ikke, fordi den er regelbaseret, men fordi den udtrykker Vestens selektive implementering af Vestens egne regler. Der er ingen grund til at formode, i det mindste ikke empirisk, at Rusland ønsker en tilstand med få eller måske endog slet ingen regler. I sin egen forklaring ønsker landet blot nye regler, som i højere grad afspejler dets interesser. Alternativt, men det siges naturligvis ikke, ønsker det en ikke-ideel orden, hvor andre og mindre magtfulde stater er bundet af reglerne, mens Rusland og andre kan bryde dem (Moyn, 2022).

Under et møde med Kinas præsident Xi Jinping på sidelinjen af topmødet i Shanghai Co-operation Organization (SCO) i Samarkand i Usbekistan i september 2022 udtalte Putin (2022d), at Rusland og Kina ikke blot vil acceptere ”nogle regler som nogen har opfundet og forsøger at påtvinge andre uden overhovedet at forklare, hvad reglerne er”. Andre russiske politikere og embedsfolk refererer også ofte til den regelbaserede orden; fx erklærede Sergej Narysjkin, chef for udenrigsefterretningstjenesten, i september 2022, at USA, ”blændet af sin kvasisejr i den kolde krig”, har forsøgt at ”påtvinge verden sin såkaldte ’regelbaserede orden’” (RT, den 8. september 2022).

Inden SCO-topmødet havde Putin også anklaget ”den gyldne milliard” – et populært udtryk som anvendes i den russiske debat som en betegnelse for det samlede Vesten – for at ville påtvinge resten af verden sin orden. Ved at benytte udtrykket ”den gyldne milliard” kunne Putin forsøge at delegitimere Vestens synspunkter ved to forhold: Vesten som privilegeret og Vesten som minoritet. I en tale erklærede Putin, at

Modellen med den såkaldte gyldne milliardens totale dominans er uretfærdig. Hvorfor skal denne ”gyldne milliard” ud af hele planetens befolkning dominere alle, gennemtrumfe sine regler for adfærd, regler bygget på en illusion om eksklusivitet. Modellen inddeler befolkninger i første og anden sortering, og derfor er den racistisk og neokolonialistisk i sit væsen, og i dens grundlag er en globalistisk, påstået liberal ideologi som stadig mere får totalitarismens træk (Putin, 2022a).

Her præsenterer Putin yderligere elementer i negationen. Den nye orden, lader han forstå med denne tale, skal være fri for dominans, eksklusivitet, inddeling af befolkninger i forskellige grupper efter værdi, racisme, neokolonialisme og totalitarisme. Ellers er kernen og de mere fremtrædende elementer i negationen afvisningen af stateres forsøg på at blande sig i andre stateres indre forhold

og, som en ekstrem udløber af dette, anvendelse af militær magt mod andre stater for at opnå ønskede udfald, herunder regimeskift. Begge elementer var indeholdt i Putins tale i München i 2007. Her forklarede han, at Rusland ikke kunne støtte ”indblanding i andre landes indre forhold, og især ikke pålæggelse af et regime, som afgør, hvorledes disse lande burde leve og udvikle sig”. Han tilføjede, at ”i dag oplever vi en nærmest uhindret hyperbrug af magt – militær magt i internationale forhold, en magt som kaster verden ned i et dyb af permanente konflikter” (Putin 2007). Disse elementer er gentaget igen og igen fra russisk side. Fx forklarede udenrigsminister Lavrov i et interview efter krigens start, at ”Ukraine er ikke det eneste sted i verden, hvor USA og dets allierede har forsøgt at opnå dette mål [med at gennemtvinge deres egen regelbaserede verdensorden]; han pegede på ”NATOs bombninger af Jugoslavien i 1999, invasionen af Irak i 2003 og krisen i Syrien” som eksempler på det, han hævdede er Vestens ”destruktive politik” (RT, den 30. april 2022).<sup>2</sup>

Når de russiske politikere har defineret, hvad den nye orden *ikke* skal indeholde, hvad er så de positive elementer? I den tidligere citerede tale fra Putin (2022c) til deltagerne i det Østlige økonomiske Forum i april 2022 annoncerede han ”en ny verdensorden baseret på grundlæggende principper om retfærdighed og ligeværd, anerkendelsen af alle stater og folks ret til deres suveræne udviklingsmodel”. Suveræniteten har i mange år været et helt centralt begreb i den russiske debat, og ikke-indblanding bliver næsten entydigt fremhævet som dets definerende princip.

Debatten om suveræniteten går tilbage til i al fald de tidlige 0’ere, hvor russiske politikere og tænkere begyndte at tale om ”det suveræne demokrati”. I det lå en insisteren på, at Rusland ville udvikle sit eget politiske system uden indblanding udefra. En da fremtrædende russisk politiker formulerede det på denne tid således, at der i Vesten var fremkommet ”en farlig fornemmelse af at have fuldendt den verdensomspændende civilisations evolution og at have opnået et historisk og geopolitisk overherredømme” (Lusjkov, 2007: 199). Putins daværende rådgiver Vladislav Surkov, den måske førende tænkere om begrebet ”det suveræne demokrati”, kobledede det til begrebet ”politisk konkurrencedygtighed” og fremlagde en samlet fortolkning. Ifølge denne fortolkning var den USA-ledede verdensorden et redskab til at svække andre stater på den globale politiske markedsplads, og disse stater var derfor nødt til at forsvare sig selv ved at insistere på egen udviklingsmodel. Hvis de fulgte diktaterne fra USA – som USA med stor kraft insisterede på, herunder ved brug af militær magt – risikerede de deres egen undergang (Surkov, 2007).

På SCO-topmødet i Samarkand i september 2022 lagde Putin (2022d) til, at den nye verdensorden vil være ”harmonisk, mere retfærdig, socialt orienteret og

sikker”. Det er et nyt aspekt. Det fik den russiske avis *Neavisimaja Gazeta* (den 8. september 2022) til på lederplads at skrive om ”Rusland i rollen som den globale Robin Hood”. Avisen citerede fra Putins tale til det Østlige økonomiske Forum i april 2022 og forklarede læserne, at Putin da beskyldte Vesten for at forholde sig til ”udviklingslandene som til kolonier”. Avisen tilføjede, at Putin brugte eksemplet med den blokerede korneksport fra Ukraine, og at han havde forklaret, at ”havde det ikke været for Tyrkiets mellemkomst, var næsten alt kornet endt, ikke i de fattige lande, men i EU”.

Avisen tilføjede til sidst, at ”det vil altså sige, at i dette koordinatsystem bliver Rusland ’forsvareren af de fattige og foragtede’. Landet er klar til at brødføde de fattige afrikanere, men ’den gyldne milliard’ overfører kornet til sig selv”. Dagen efter kunne russiske medier citere Putin for, at Rusland var villig til at levere gødning helt gratis til udviklingslandene; ”præsidenten kaldte det uacceptabelt, at udviklingslandene er diskrimineret imod, når det gælder adgangen til gødning”, lød det fx i avisen *Kommersant* (2022).

Flere af citaterne fra Putin er fra hans taler på og omkring topmødet i SCO i september 2022. Denne organisation spiller en stor rolle i den russiske debat om en ny verdensorden. Det gjorde den før krigen, men efterfølgende er den blevet helt central. De oprindelige medlemslande er Rusland, Kina, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan. Siden er Pakistan, Indien og Iran kommet med, og andre lande som Belarus og måske endog Tyrkiet er interesserede i medlemskab. Parallelt med dette rækker Rusland aktivt ud til Brasilien og Sydafrika (som begge er med i organisationen BRICS – Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika) foruden lande som fx Argentina, Mexico, Algeriet, Egypten, Indonesien, Malaysia og flere (Trenin, 2022). Der lyder endda røster – også fra politisk hold omend uforpligtende – om, at fx Indien, Brasilien og Indonesien bør blive optaget som permanente medlemmer af FN’s Sikkerhedsråd sammen med en eller to typisk uidentificerede stater i Afrika (Bordatjev, 2022).

Rusland lægger op til multipolaritet. Vurderingen synes at være, at systemet er rykket meget tættere på og er ved at tage form. Det er – som det fremgår af eksemplerne – tilsyneladende en meget inkluderende orden, hvor det geografiske fokus næsten udelukkende er på Det globale Syd. Her finder Rusland sine væsentligste allierede i kampen for at reformere det internationale system. Det er også et system med en betydelig *feel good*-faktor. Som med det hjemlige politiske system har russiske politikere haft svært ved at formulere en positiv og helstøbt vision for systemet. Negationen synes fortsat bærende.

## Konklusion

Som demonstreret i artiklen har russiske politikere i høj grad italesat Ruslands invasion af Ukraine og den efterfølgende konflikt med Vesten inden for rammen af en kamp om en ny verdensorden. Emnet fylder meget i den aktuelle russiske debat, og det gør det vigtigt og relevant at analysere. Dette forhold skaber dog også udfordringer, for det er tydeligt, at de politiske meldinger er præget af situationen. Der er et klart ønske fra russisk side om at vinde støtte – især i Det globale Syd – og på baggrund af dette ønske har de russiske politikere på den ene side fremsat beskyldninger mod Vesten om neokolonialisme og racisme, mens de på den anden side har stillet landene i Det globale Syd i udsigt, at disse lande snart vil kunne agere mere frit i en ny russiskstøttet verdensorden, hvor de i øvrigt også vil få adgang til flere ressourcer. Det er vanskeligt at vurdere, hvor megen dybde der er i en række af de politiske udsagn, som russiske politikere har fremsat efter krigens start den 24. februar 2022.

Denne debat udfolder sig inden for en mindre men uhyre væsentlig ramme: Ruslands egen status som (tidligere) kolonimagt og dets forhold til sine (tidligere) kolonier. Størstedelen af de øvrige tidligere sovjetrepublikker har reageret på Ruslands invasion af Ukraine ved enten af undlade at ytre nogen form for støtte eller ved aktivt at kritisere krigen. Den mest bemærkelsesværdige reaktion er kommet fra Kasakhstan, hvis præsident Kassym-Jomart Tokaev på et tidligt tidspunkt efter krigens udbrud gjorde klart, at Kasakhstan ikke ville anerkende de ”kvasistatslige territorier” i Luhansk og Donetsk. Umiddelbart inden krigen havde Putin anerkendt de to såkaldte folkerepublikker i Luhansk og Donetsk som suveræne stater. Det var blandt andet sket med henvisning til deres selvbestemmelsesret. Men Tokaev afviste altså at følge det russiske eksempel, og det var blandt andet afvisninger af denne type, som fik Ruslands tidligere præsident og premierminister Dmitrij Medvedev til i august 2022 (i et senere slettet opslag på de sociale medier) at true Kasakhstan med at annektere dele af landet: ”Kasakhstan er en kunstig stat”, hævdede Medvedev og tilføjede, at landet er sat sammen af ”tidligere russiske territorier” (Medvedev, 2022). I september 2022 syntes Kasakhstan så at få en ny sikkerhedsgaranti, da Kinas præsident Xi under et statsbesøg i landet erklærede Kinas ”resolute støtte til Kasakhstans nationale uafhængighed, suverænitet og territoriale integritet” (Kinas udenrigsministerium, 2022).

I en tale i FN’s generalforsamling få dage inden Ruslands invasion af Ukraine advarede Kenyas FN-ambassadør Martin Kimani (2022) mod den kommende krig og mod at ændre eksisterende grænser. Han forklarede, at ”our borders were not of our own drawing. They were drawn in the distant colonial metropolises of London, Paris and Lisbon with no regard for the ancient nations

that they cleaved apart”. Det samme gør sig gældende for lande som fx Kasakhstan, Kirgisistan, Usbekistan, Tadsjikistan – og Ukraine. På den baggrund kan Ruslands seneste bidrag til debatten om en ny verdensorden risikere at blive udstillet for sin dobbeltmoral: Rusland insisterer på selvbestemmelse, inklusion og ligeværd ude i verden, men i sit nærområde, blandt de tidligere kolonier, ses landet i stigende grad som undertrykkende og ekskluderende og som en stat, som har ret til at agere på denne måde, fordi den ikke er ”en kunstig stat”.

For Rusland er der som minimum tre udfordringer med forsøget på at fremme en ny verdensorden. Den første udfordring drejer sig om fordelingen af magt og om krigen i Ukraine. Det er endnu højst usikkert, hvorledes krigen ender og dermed også, hvorledes den vil påvirke fordelingen af magt i det internationale system. Der står meget på spil for den internationale orden. Hvis Rusland kommer svækket ud af krigen – muligvis endog betydeligt svækket – vil det forringe landets muligheder for at påvirke debatten. Modsat naturligvis hvis Rusland skulle blive styrket af krigen.

Den anden udfordring er muligvis mindre. Det drejer sig om at formulere et positivt alternativ til den eksisterende orden. Meget har som nævnt været præget af lidt løse formuleringer og løfter om en bedre verden – især for Det globale Syd. Det har især været tilfældet med debatten, som den har udfoldet sig efter krigen start. Det er usikkert, om kvaliteten af den russiske debat vil være tilstrækkelig til at overbevise aktører som fx Indien og Brasilien om, at de alt i alt vil være bedre stillet under en russiskstøttet verdensorden. Der står meget på spil for disse lande, som kan være usikre på, om de bliver tilbudt noget, som er ringere end det eksisterende og velkendte,

Den tredje udfordring er, at Rusland skal accepteres som en troværdig eksponent for en verdensorden med en højere grad af selvbestemmelse, inklusion og ligeværd. Rusland har en problematisk historie som kolonimagt, og landets invasion af Ukraine har bragt denne historie frem i den globale bevidsthed. Som nævnt har Rusland et klart ønske om at vinde støtte – især i Det globale Syd – pga. krigen i Ukraine, men dets ageren i Ukraine er samtidig en mulig bremse eller endog stopklods for dette. I mange stater – herunder i en række tidligere sovjetiske kolonier – er vurderingen, at Ukraine nægtes de samme principper, som Rusland forsøger at udbrede som en del af en kommende verdensorden. Det slider naturligvis på troværdigheden.

## Noter

1. Rusland trak sig dog fra Europarådet, netop som de øvrige medlemmer var ved at suspendere dets medlemskab.

2. For en alternativ diskussion af (de tre) forskellige ordensniveauer, se Flockhart (2023).

## Litteratur

- Antonov, Anatolij (2022). Situatsija na Ukraine kak projavlenie krizisa miroporjadka. Moskva: Rossijskij sovjet po meshdunarodnom delam (20. juni).
- Barbashin, Anton (2022). Tweet (17. august); på @ABarbarshin
- Bordatjev, T. (2022). The US is no longer fit for purpose, but should it be abolished? *RT* (28. juli).
- Flockhart, Trine (2022). Ruslands krig i Ukraine – en verdensorden i transformation? *Politica* 55 (1): 5-14.
- Hansen, Flemming Splidsboel (2016). Russia's relations with the West: ontological security through conflict. *Contemporary Politics* 22 (3): 359-375.
- Huntington, Samuel (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs* (March/April).
- Ivanov, Ivan (2001). Rossija i mir na rubesje tysjatjetij, pp. 4-10 i A. Torkunov et al. (red.), *Mir i Rossija na poroge XXI veka*. Moskva: ROSSPEN.
- Kimani, Martin (2022). Statement on the Situation in Ukraine (21. februar). [https://www.un.int/kenya/statements\\_speeches/statement-amb-martin-kimani-during-security-council-urgent-meeting-situation](https://www.un.int/kenya/statements_speeches/statement-amb-martin-kimani-during-security-council-urgent-meeting-situation)
- Kinas udenrigsministerium (2022). *President Xi Jinping Makes a State Visit to the Republic of Kazakhstan* (15. september).
- Kommersant* (2022). Putin: Rossija gotova besplatno peredat udobrenija razvivajusjtjimsja stranam (9. september).
- Layne, Christopher (1993). The unipolar illusion: Why new great powers will rise. *International Security* 17 (4): 5-51.
- Layne, Christopher (2006). The unipolar illusion revisited: The coming end of the United States' unipolar moment. *International Security* 31 (2): 7-41.
- Lusjkov, Yu (2007). My i zapad, pp. 195-207 i L. Poljakov (red.), *Pro suverennuju demokratiju*. Moskva: Evropa.
- Medvedev, Dmitrij (2022). Opslag på Telegram (2. august). <https://t.me/bloodydx/21272>.
- Moyn, Samuel (2022). The “rules-based international order” doesn't constrain Russia – or the United States. *The Washington Post* (1. marts). <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/03/01/ukraine-international-order-un/>
- Nezavisimaja Gazeta* (2022a). Putin khochet pereuchredit ne tolko Ukrainu, no i mezhdunarodnoi-pravovoi poryadok (27. februar).
- Putin, Vladimir (2007). *Speech and the following discussion at the Munich conference on security policy* (10. februar). <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24034>.



- Putin, Vladimir (2022a). Forum ASI "Silnye idei dlja novogo vremeni" (tale, 20. juli). tilgængelig på [http://kremlin.ru/events/president/transcripts/community\\_meetings/69039](http://kremlin.ru/events/president/transcripts/community_meetings/69039)
- Putin, Vladimir (2022b). *Obrasjtjenie k utjastnikam i gostjam X Moskovskoj konferentsii po mesjdunarodnoj bezopasnosti* (tale, 16. august). <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/69166>.
- Putin, Vladimir (2022c). Utjastnikam, organozatoram i gostjam VII Vostotjnogo ekonomitjeskogo foruma (tale, 29. august). <http://kremlin.ru/events/president/letters/69224>.
- Putin, Vladimir (2022d). v Samarkanden a poljakh sammita ShOS Vladimir Putin i Predsedatel Kitajskoj Narodnoj Respubliki Si Tszinpin proveli dvustoronnie peregovory (tale, 15. september). <http://kremlin.ru/events/president/news/69356>.
- Surkov, Vladislav (2007). Suverenitet – eto polititjeskij sinonim konkurento-sposobnosti, pp. 33-61 i Leonid Poljakov (red.), *Pro suverennuju demokratiju*, Moskva: Evropa.
- Timofeev, Ivan (2022). It's about more than Ukraine, Russia is staging a rebellion against the West and its liberal order. *RT* (15. juni).
- Trenin, Dmitry (2022). How Russia must reinvent itself to defeat the West's "hybrid war". *RT* (23. maj).

Li Xing

# Alliancen mellem Kina og Rusland og rivaliseringen mellem Kina og USA i lyset af Ukrainekrigen

Artiklen analyserer kompleksiteten af Ukrainekrigen gennem granskning af to vigtige igangværende faktorer – alliancen mellem Kina og Rusland og rivaliseringen mellem Kina og USA. Artiklen viser, at disse to faktorer og deres indbyrdes forbindelser i høj grad bestemmer karakteren og tendensen i den globale orden. Kinas holdning til Ukrainekrigen afspejler landets strategiske beregninger i lyset af dets stormagtsrivalisering med USA. Alliancen mellem Kina og Rusland er et hjælpemiddel, og Ukrainekrigen er en god mulighed for de to lande til at promovere en ny international sikkerhedsarkitektur, som ikke er domineret af Vesten. Artiklen konkluderer, at Ruslands krig i Ukraine kombineret med rivalisering og afkobling mellem Kina og USA driver en tilbagevenden til konventionel geopolitisk konkurrence og splittelse. Det faktum, at verden er splittet over disse begivenheder, viser sandsynligheden for, at vi bevæger os mod en multiordensverden.

Nøgleord: rivalisering Kina-USA, alliance Kina-Rusland, Ukrainekrigen

Krig er et spørgsmål af afgørende betydning for staten; provinsen for liv eller død; vejen til overlevelse eller ruin (Sun Tzu, *the Art of War*).

Historien viser igen og igen, at når den globale orden forandrer sig, bliver følgesvenden næsten altid en forøget risiko for uro, uorden og krig. Lektien er, at opstigende magter bliver opfattet som truende af dem, hvis position bliver udfordret, og at den eksisterende magtfordeling opfattes som illegitim af nye og opstigende magter. Kinas fremfærd, Ruslands invasion af Ukraine samt den intensiverede rivalisering i handel, teknologi og information samt efterdøningerne af covid-19-pandemien er alle tegn på, at verdensordenen er under forandring, og at dynamikkerne mellem Kina og Rusland, Kina og USA samt Rusland og Vesten i øjeblikket er i opbrud. Det er derfor et af de helt store spørgsmål, der i dag er på dagsordenen. Vil Putins regime overleve hans beslutning om at invadere Ukraine? Kan USA og Europa bevare deres sammenhold gennem en langstrakt krig i Ukraine? Vil venskabet mellem Kina og Rusland

udvikle sig, som de to lande havde forventet, eller kan der også her komme kurerer på tråden?

Ruslands invasion har åbenbart globale skillelinjer, som ses ved, at det kun er et mindretal på omkring 30-40 lande, der har indført sanktioner mod Rusland. Der er næppe tvivl om, at krigen i Ukraine fremskynder en igangværende proces med global stormagtsrivalisering, som vil tvinge mange stater til at tænke over geostrategiske tilhørsforhold. Manger stater, især i det globale syd, ser derfor ikke krigen som en afvigelse, men snarere som en af flere konflikter, der udspringer sig som følge af en voksende, og for nogen velkommen, magtomlægning. Det kritiske spørgsmål, som USA og Europa skal stille sig selv, er derfor, hvorfor verden er splittet over Ukraine-krigen. Den indiske udenrigsminister Jaishankar giver et hint: "Europa er nødt til at vokse ud af den tankegang, at dets problemer er verdens problemer" (The Indian Express, 2022).

Jaishankars udsagn understøttes af et studie fra Center for the Future of Democracy på University of Cambridge (Foa et al., 2022) baseret på 30 individuelle projekter, der spænder over 137 lande og repræsenterer 97 pct. af verdens befolkning. Undersøgelsen viser, at blandt de 1,2 milliarder mennesker, der bor i verdens liberale demokratier – dem som Putin ifølge Flemming Splidsboel i dette temanummer kalder den "gyldne milliard" – har 75 pct. et negativt syn på Kina, og 87 pct. et negativt syn på Rusland. De samme data er næsten omvendt i udviklingslande. Blandt de 6,3 milliarder mennesker, der bor i verdens resterende 136 lande, er 70 pct. positive overfor Kina, og 66 pct. er positive overfor Rusland. Analysen inkluderer betydelige offentlige meningsdata fra vækstøkonomier og det globale syd, og det indikerer, at denne kløft ikke kun er økonomisk eller strategisk, men baseret på personlige opfattelser og politisk ideologi.

Hvorfor er verden splittet over, hvad der burde være et basalt spørgsmål om Ukraines ret til suverænitet og territorial integration, som understreget af USA og EU? Det skyldes, at mange i det globale syd ser Ukrainesagen som et udtryk for Vestens dobbeltmoral i forhold til mange andre globale anliggender siden afslutningen på den kolde krig, som involverede princippet om suverænitet og territorial integration. Hykleri og dobbeltmoral anerkendes i et politisk analysepapir af European Policy Center (EPC, 2020) som en af tre grunde til, at EU ikke forudså krigen. Et af de mest slående fænomener efter den kolde krig var, at den liberale internationale orden opgav det westfalske princip og svækkede FN's autoritet under slagordene "globalisering", "transnationalisering" og "gensidig afhængighed". Med henvisning til "menneskerettigheder" legitimerede det USA-ledede Vesten "væbnet humanitær intervention" i forbindelse med selvdefinerede "krænkelser af statens ansvar". Dette ledte til udskiftningen lovligt valgte regeringer og ledere og lancereringen af adskillige "farverevolu-

tioner”. Der lægges især vægt på, at NATOs intervention i Kosovo i 1999 og USA’s invasion af Irak i 2003 ikke var godkendt af FN.

Formålet her er at give en bredere forståelse af Ukrainekrigens indflydelse på alliancen mellem Kina og Rusland og rivaliseringen mellem Kina og USA. Man kan argumentere for, at krigen i Ukraine ”puster” til de indbyrdes dynamikker i de to forhold, og at disse bidrager til en acceleration af forandringer i den eksisterende verdensorden. Beijings holdning til Ukrainekrigen afspejler dens strategiske beregninger gennem linsen af stormagtsrivalisering med Washington. Alliancen mellem Kina og Rusland er her et hjælpemiddel, og Ukrainekrigen har givet Beijing en mulighed for mere håndfast at promovere en ny ikke-vestlig domineret international sikkerhedsarkitektur. Konklusionen er, at Ukrainekrigen sammen med rivaliseringen mellem Kina og USA driver en tilbagevenden til traditionel geopolitisk konkurrence og splittelse, og at det ser ud til, at verdensordenen bevæger sig mod den multiorden, som Trine Flockhart (2016) har argumenteret for var på vej, og som nu er en realitet.

## Alliance mellem Kina og Rusland: Vestens mareridt

Kort før Ukrainekrigen holdt præsidenterne Xi Jinping og Vladimir Putin et topmøde på sidelinjen af OL i Beijing og udsendte en erklæring den 4. februar kaldet *The Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development* (herefter ”fælleserklæringen”). Fælleserklæringen giver en detaljeret beskrivelse af den kinesiske og russiske vision for en ny verdensorden. Den opstiller en række analyser, argumenter og diskurser for at demonstrere et verdenssyn, der danner grundlaget for de to landes enighed om næsten alle vigtige globale emner: internationale relationer, global styring, værdier, normer, sikkerhed, teknologi, klimaforandringer, sundhed osv. Konklusionen fra de to lande er: Den kommende verdensorden skal være multipolær med en betragtelig omfordeling af magten. Nogle af kerneforslagene i fælleserklæringen kan opsummeres som følger:

For det første afspejler fælleserklæringen tilsyneladende Xi og Putins konceptuelle forståelse af den kommende verdensorden, karakteriseret af ”multipolaritet, økonomisk globalisering, informationsfund, kulturel mangfoldighed og transformation af den globale styringsarkitektur”. Fælleserklæringen skitserer et indbyrdes forhold baseret på venskab og afhængighed mellem staterne, med en omfordeling af magten i verden. Denne forståelse kommer til udtryk i fælleserklæringens konklusion, som bedyrer, at verdensordenen er trådt ind i en ”ny æra” – en multipolær verdensorden, hvor USA og Vesten ikke er de eneste

regelmagere, og Rusland og Kina kan gå forrest og udstikke et sæt principper og et fælles verdensbillede.

For det andet beskriver både Xi og Putin forholdet mellem Kina og Rusland som et "tæt og omfattende strategisk partnerskab." Med Putins tidligere ord, "et forhold, der sandsynligvis ikke kan sammenlignes med noget i verden" (Responsible Statecraft, 2022). Set fra deres perspektiv er forholdet mellem Kina og Rusland, i modsætning til de amerikanskledede alliancer, ikke "rettet mod tredjelande" og er "overlegne i forhold til politiske og militære alliancer under den kolde krig" (Responsible Statecraft, 2022). Fælleserklæringen gentager og understøtter Xis udtalelse til sin modpart under et virtuelt møde i december 2021, at "i sin nærhed og effektivitet overstiger dette forhold endda en alliance" (New York Times, 2022). Fælleserklæringen har til hensigt at demonstrere, at forholdet mellem Kina og Rusland er et eksempel på et positivt mellemstatsligt forhold.

For det tredje præsenteres fælleserklæringen som den bedste politiske platform, hvorfra begge lande afviser den vestlige værktøjs- og våbenbaserede tilgang til menneskerettigheder og demokrati og hævder, at "demokrati, herunder menneskerettigheder, er en universel menneskelig værdi, snarere end et privilegium for et begrænset antal stater". Dette indebærer, at den vestlige version af normer og værdier formet af den unipolære verden efter den kolde krig ikke er universelt accepteret, men at lande skal have ret og frihed til at vælge deres egne systemer og traditioner.

For det fjerde kan fælleserklæringen ses som en politisk erklæring om at udbygge det økonomiske samarbejde mellem Rusland og Kina. Begge lande er forpligtet til at koordinere økonomiske udviklingsinitiativer, såsom harmonisering og sammenkædning af det kinesiske Belt and Road-initiativ med den russiske eurasiske økonomiske union for at fremme "større indbyrdes sammenhænge mellem Asien og Stillehavsregionerne og de eurasiske regioner".

Sidst, men ikke mindst, giver fælleserklæringen klart udtryk for støtte til Ruslands bekymring for udviklingen i Ukraine og legitimerer den "særlige militæroperation" mod Ukraine som et vigtigt led i etableringen af en ny international sikkerhedsarkitektur. Begge parter understreger, at den nye internationale sikkerhedsarkitektur skal være et ligeværdigt, åbent og inkluderende sikkerhedssystem, der ikke må rettes mod tredjelande. Fælleserklæringen understreger den gensidige støtte til de to landes nationale sikkerhedshensyn: modstand mod NATO-udvidelser og støtte til Rusland i Ukrainespørgsmålet og til Kina i Taiwanspørgsmålet.

Efter Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 har den kinesiske officielle holdning til krigen været kontroversiel. Beijings holdning ses af den

antirussiske alliance som tvetydig og som ”stående i to både”. På den ene side benægter Beijing ikke, at krigen er relevant for Ukraines nationale suverænitets og territoriale integritet i overensstemmelse med både FN-charteret og Kinas eget mangeårige udenrigspolitiske princip. Men på den anden side ser Beijing NATOs ekspansion som årsagen til krigen og deler Ruslands nationale sikkerhedsbetyrninger. Til Vestens overraskelse har et overvældende flertal i den kinesiske offentlige opinion udtrykt forståelse af Ruslands særlige militære operation i Ukraine på tværs af kinesiske sociale medier. Dette skal ikke blot tolkes som ”støtte” til Ruslands invasion, men det er en slags fælles følelse, at både Rusland og Kina bliver mål for angreb fra flere vestlige multilaterale institutioner og regimer, der til sammen opfattes som en overordnet amerikansk ledet alliance.

Kina forstår den risiko, der er forbundet med at give støtte til Rusland i Ukraine-krigen, og forventer, at støtten vil skubbe EU mod USA, hvilket vil være imod kinesiske interesser. Den kinesiske elite er dog overbevist om, at Ukraine-krigen set i et større perspektiv ikke vil spille nogen betydelig rolle for, hvordan forholdet mellem Kina og Vesten vil udvikle sig, eftersom Kinas ledelse antager, at Vesten under alle omstændigheder ikke vil kunne acceptere Kina som den hegemoniske verdensmagt, det er på vej til at blive. Den kinesiske ledelse er desuden overbevist om, at den amerikansk ledede vestlige alliance ønsker at inddæmme Kina, og at EU helt sikkert vil være på USA's side. Den kinesiske forståelse er klar: USA/Vesten kan ikke acceptere dominans af en ikkevestlig global magt. Derfor er det en illusion for Kina at forvente nogen forskel, også selvom Kina skulle hjælpe med at afslutte krigen i Ukraine.

Set fra et kinesisk perspektiv er EU ikke en nøgleaktør i løsningen af spændingerne mellem Ukraine og Rusland. EU spiller kun en lille rolle på grund af sin manglende strategiske uafhængighed og den sikkerhedsmæssige afhængighed af USA. EU vil derfor forblive en juniorpartner for USA i internationale anliggender. På grund af egne svagheder og splittelser er EU derfor aldrig blevet set af hverken Rusland eller Kina som en ligeværdig partner i diskussionen af emner som våbenkontrol, militære arrangementer og andre sikkerhedsspørgsmål. Fra et kinesisk og russisk perspektiv ses Ukraine-krigen derfor som en mulighed for at lukke de sprækker, der blev tilført den transatlantiske alliance under Trumps præsidentperiode. Samtidig udnytter Biden-administrationen Ukraine-krigen og Kinas prorussiske holdning til at advare Europa: ”Enten hænger vi sammen, eller også hænger vi hver for sig”.

Den 27. oktober 2022, kort efter afslutningen af det kinesiske kommunistpartis 20. kongres, ringede den kinesiske udenrigsminister Wang Yi til sin russiske modpart Lavrov og udstak Kinas fortsatte støtte til Rusland:

Den kinesiske side vil også stærkt støtte den russiske side under ledelse af præsident Putin, for at forene og lede det russiske folk til at overvinde vanskeligheder, eliminere forstyrrelser, realisere de strategiske mål for udvikling og yderligere etablere Ruslands status som en stormagt på den internationale scene. Det er Kinas og Ruslands legitime ret til at realisere deres egen udvikling og revitalisering, som fuldt ud er i overensstemmelse med tidens udviklingstendens. Alle forsøg på at blokere Kinas og Ruslands fremskridt vil mislykkes. Kina er villig til at udbyde udvekslingen med Rusland på alle niveauer, skubbe relationerne og samarbejde mellem Kina og Rusland på forskellige områder til et højere niveau, gavne de to lande og folk og give mere stabilitet til den turbulente verden (oversat til engelsk af det kinesiske udenrigsministerium, 27. oktober 2022. Oversat til dansk af redaktionen).

Selvom udtalelsen er adresseret til Lavrov, skal den ses som en slet skjult kommentar til den nyligt udgivne amerikanske ”nationale sikkerhedsstrategi”, som lover at ”udkonkurrere Kina og begrænse Rusland.”

## Kina og USA – fra konkurrence til rivalisering

Efter den kolde krigs afslutning blev demokratiets triumf over diktatur og kapitalismens sejr over kommunismen fejret som historiens endeligt (Fukuyama, 1992). Hele verden blev forledt til at tro, at den internationale orden efter den kolde krig var trådt ind i en æra med Kants ”evige fred” (1903), og at det liberale demokrati nu ville udgøre det ideologiske grundlag for en USA-ledet unipolær verden. Som en ensom stemme i euforien over at have ”vundet” den kolde krig udtalte Zbigniew Brzezinski, en af USA’s førende strategiske tænkere fra det 20. århundrede, at den største trussel mod amerikansk sikkerhed ville være en koalition mellem Kina, Rusland og Iran. I et sådant scenario ville USA’s magt blive markant undermineret, og USA’s evne til at håndtere regionale kriser ville blive formindsket, eftersom USA reelt ville blive skubbet ud af Eurasien. Brzezinskis advarsel blev dog betragtet som falsk alarm, men han holdt fast i sit synspunkt indtil sin død i 2017. I lyset af de faktiske hændelser siden Ruslands invasion af Ukraine er Brzezinski’s udtalelse fra 1997 værd at citere:

Potentielt vil det farligste scenarie være en stor koalition af Kina, Rusland og måske Iran, en ”antihegemonisk” koalition forenet ikke af ideologi, men af komplementære anfægtelser. Den vil i omfang minde om den udfordring, som den kinesisk-sovjetiske blok engang stillede, selvom Kina denne gang sandsynligvis vil være lederen, og Rusland vil spille en sekundær rolle (Brzezinski, 1997: 54).

Den nuværende de facto alliance mellem Kina og Rusland trodser tilsyneladende vestlige mainstreamanalytikers og meningsdanners langvarige overbevisninger om de to landes strukturelle forskelle og historiske vanskeligheder. Man kan ikke undgå at se ironien i, at det ”Kinakort”, som Richard Nixon og Henry Kissinger spillede for et halvt århundrede siden for at svække USSR, nu er forvandlet til en diplomatisk manøvre orkestreret af Putin til at modstå, hvad der opfattes som den USA-ledede vestlige aggression. Der er tilmed bred enighed om, at Kinas snedige reaktion på Ukrainekrigen primært handler om USA og ikke Rusland (Kuo, 2022). Faktum er, at mens Xi Jinping hævdede indsatsen for det strategiske samarbejde mellem Kina og Rusland ved at stadfæste, at det russisk-kinesiske venskab er uden grænser, er forholdet mellem Kina og USA i en negativ udvikling karakteriseret af mistillid, teknologisk boykot og økonomisk afkobling.

Ukrainekrigen har ikke ændret USA’s opfattelse af sine strategiske prioriteter. Kina, ikke Rusland, ses stadig som den største udfordring for den USA-ledede verdensorden. Den amerikanske udenrigsminister, Antony Blinken, forklarede i en nylig tale, at ”Kina er det eneste land, der både har til hensigt at omforme den internationale orden, og som i stigende grad har den økonomiske, diplomatiske, militære og teknologiske magt til at gøre det” (Blinken, 2022). Blinkens besked var, at Beijings vision vil flytte os væk fra de universelle værdier, der har understøttet verdens fremskridt i de sidste 75 år. Blinkens bekymring fremgår også af den nyligt offentliggjorte National Security Strategy (NSS), som klart signalerer, at Kinas globale fremgang ikke kun gør landet til en global økonomisk og teknologisk konkurrent, men at den også omsætter dets økonomiske succes til en politisk og idémæssig kampkraft, der fremmer alternative modeller for udvikling og regeringsførelse. NSS giver udtryk for, at kinesisk kulturel og idémæssig indflydelse og spredningen af kinesiske idéer og normer, der er udløst af landets økonomiske fremgang, skal vægtes i stigende grad i internationale relationer og i Washingtons forhold til Beijing. Især bør det fremhæves, at Washington identificerer Beijings udfordring og konkurrence som ”systemisk rivalisering”, og betegnelsen af Kina som en ”systemisk rival” gentages flere gange i NSS (Biden Administration, 2022: 23).

NSS giver samtidig udtryk for klare spændinger og paradokser i forholdet til Kina. På den ene side betragter NSS Kina som en ”systemisk rival”, men samtidig vedkendes det, at Kina ”også er central for den globale økonomi og har en betydelig indflydelse på fælles udfordringer, især klimaændringer og global folkesundhed” (Biden Administration, 2022: 24). Det ser dermed ud til, at Kina betragtes som både en strukturel rival til den eksisterende USA-ledede verdensorden og som en uundværlig aktør i verdensøkonomien. Dermed kan



man sige, at Kinas globale fremgang ikke kun gør landet til en global økonomisk og teknologisk konkurrent, men også omsætter den økonomiske succes til en politisk og ideologisk kampkraft, der fremmer alternative modeller for udvikling og regeringsførelse.

Man skal desuden holde sig for øje, at det at stå imod Kina måske er den eneste politik, der i dag vil kunne forene den amerikanske kongres og Biden-administrationen. Både demokrater og republikanere ser Beijing som en trussel, men bebrejder ofte hinanden for "ikke at være hårde nok" mod Kina. Efter at Biden blev valgt som præsident, forventede verden et brud med Trump-administrationens Kinapolitik. Desværre har Biden indtil videre ikke kun bevaret det meste af indholdet af sin forgængers Kinapolitik, men har tilmed kørt forholdet mellem Kina og USA over på et langt farligere spor. Biden erklærede selvsikkert, at "det 21. århundredes udfordring vil ligge mellem USA og Kina", hvilket tolkes af Beijing som en koldkrigs-lignende konfrontation med Kina, der søger at inddæmme Kina gennem begrænsninger påført af vestlige internationale organisationer som fx G7, EU og NATO samt QUAD (den Firsidede Sikkerhedsdialog) og AUKUS (forsvarspagten mellem Australien, UK og USA).

Det kinesiske ordsprog "Yi Shan Bu Rong Er Hu" (一山不容二虎), som bogstaveligt betyder, at "to tigre ikke kan dele et bjerg", bliver ofte brugt i beskrivelsen af den nye magtbalance. Ordsproget afspejler perfekt diskussionerne fra Harvard University professor Graham Allison's bog fra 2017, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Begrebet "Thukydid's fælde" refererer til den peloponnesiske krig og rivaliseringen mellem Athen og Sparta. Thukydid forklarede, at det var Athens fremkomst og voksende magt samt den frygt, som dette indpodede i Sparta, der gjorde krig uundgåelig. Det store spørgsmål er nu, om rivaliseringen mellem Kina og USA bevæger sig i retning af Thukydid's fælde? Man kan spekulere på, om USA vil acceptere Kinas fremgang – især hvis dette kombineres med USA's tilbagegang, således at det bliver Kina, der har det globale overherredømme. Mere konkret kan man bekymre sig om, hvorvidt en krise over Taiwan vil føre til krig mellem USA og Kina. I en kompleks og uordentlig verden, der tydeligvis er under hastig forandring, er der mindst tre faktorer, der taler imod de to supermagters fredelige sameksistens.

For det første kommer Kina til at overgå USA for dermed at blive den største økonomi i verden. Ironisk nok opnås de kinesiske dramatiske fremskridt under ledelse af det kinesiske kommunistparti, et autoritært regime, ikke et vestligt baseret demokrati. Den almindelige antagelse her er, at økonomisk underudvikling bundet i, at autoritære systemer ikke har den nødvendige frihed og fri idéstrøm, der antages at være fundamentet for innovation og stigende mobilitet. Dette til trods betragtes Kina i dag som en af verdens mest innovative økono-

mier og teknologigiganter og en af verdens største modtagere af globale udenlandske direkte investeringer. Dette understøttes af, at Kina investerer massivt i forskning og udvikling og på nogle højteknologiske områder har udkonkurreret USA.

For det andet er den kinesiske statskapitalisme stærkt udviklingsorienteret, dynamisk og strategisk og kan mere effektivt producere høj økonomisk vækst og teknologiske fremskridt, end USA forventer. Den kinesiske markedsøkonomi er en særskilt form for kapitalisme, der er kendetegnet ved aktive statsroller og tætte relationer mellem stat og erhverv. Staten spiller en ”vogterrolle” i den økonomiske udvikling og på markedet, mens de statslige virksomheder er de vigtigste drivkræfter og centrale interne og eksterne aktører (Li, 2016).

For det tredje handler rivalisering mellem Kina og USA mindre om, hvad Biden fremstiller som ”demokrati versus autokrati”, og mere om styring og ledelse med sigte på politisk stabilitet og forudsigelighed, langsigtet strategi, fordeling af velstand samt social og politisk stabilitet. Kina ser ikke amerikansk demokrati som et politisk system, der nødvendigvis vil føre til økonomisk og social udvikling, men mener derimod, at et land i dets indledende udviklingsfase snarere har brug for disciplin end for mere demokrati. Det tillader derfor ikke liberale ideologier at ”forstyrre” den nationale konsensus og udviklingen af politisk pluralisme, der kan udfordre dens mål.

Det er bemærkelsesværdigt, at Kinas fremgang kan måles på både materiel magt og idémæssig indflydelse. Ifølge Hanania (2020) udgør den kinesiske succes en trussel for USA, selvom den på ingen måde skader velstanden eller sikkerheden for de fleste amerikanere, og til trods for at den største trussel mod USA i øjeblikket ser ud til at komme indefra. Kinas hårde magt (produktion, handel, finanser og udenlandsk bistand) baner vejen for spredningen af Beijings normative magt, og en sådan normspredning giver anledning til yderligere tiltrækning af Kinas bløde magt med hensyn til at forme opfattelser, erkendelser og præferencer blandt internationale aktører. Dette er blevet bekræftet af den tidligere nævnte meningsmåling fra University of Cambridge, hvor ”Kina for første gang nogensinde har slået USA i den ideologiske og politiske kamp for at vinde støtte fra befolkningerne i udviklingslandene, hvor mange har mistet troen på verdens liberale demokratier” (Newsweek, 2022).

## Konklusion: mod en multiorden?

På trods af konfrontationen mellem Rusland og USA/EU om Ukrainespørgsmålet er rivaliseringen mellem USA og Kina en afgørende akse i den nye konfiguration af magt i den verdensorden, der efter alt at dømme er i støbeskeen. Det er stadig til debat, om konkurrencen mellem Kina og USA repræsenterer

en begrænset funktionel omfordeling af komparative fordele inden for den eksisterende verdensorden, eller om den er forløberen for langt mere vidtrækkende strukturelle ændringer, hvor de eksisterende institutioner, normer og værdier omdefineres.

I øjeblikket ser verdensordenen ud til at udvise skiftende karakteristika på (mindst) tre forskellige, men overlappende måder:

1. De eksisterende og nye magter er engageret i konfrontationer og sammenstød på grund af interessekonflikter, hvilket fører til underminering af internationale regimer og af den etablerede struktur.

2. Forskydninger af magtbalancen vil lede de eksisterende og nye magter til at forhandle om nye vilkår formet af nye normer og ny international lov, hvilket potentielt kan føre til en omdefineret struktur.

3. Den eksisterende orden udviser modstandsdygtighed og tilpasningsevne i overgangen fra unipolaritet til multipolaritet og nye opstigende magter indpasses i den tilpassede struktur, mens de væsentligste træk bibeholdes.

Den brutale krig i Ukraine og spændingen mellem støtte af suverænitetsbegrebet og krigens tydelige overtrædelse heraf vil måske på sigt gøre det svært for Kina fortsat at støtte Putin. Men indtil videre er Kinas prioritet rivaliseringen mellem Kina og USA. Så længe Kinas støtte til Putin er en torn i øjet på USA og Vesten, vil det sandsynligvis være i Kinas interesse at fortsætte støtten. Uanset om Kinas tætte venskab med Rusland fortsætter, er der dog næppe tvivl om, at vi er på vej mod en ny verdensorden, sandsynligvis bestående af flere internationale ordner, selvom det endnu er usikkert, hvilken karakter en sådan multiorden vil have (Flockhart, 2016). Ukrainekrigen er ikke årsagen til, at verdensordenen nu er i forandring – den har kun pustet til gløder, der længe har ulmet, og som nu er sprunget ud i lys lue. Den største udfordring bliver derfor at begrænse ilden – Kina, USA og Europa har hver en vigtig rolle at spille.

## Litteratur

- Biden Administration (2022). *National Security Strategy*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- Blinken, Antony (2022). The Administration's approach to the People's Republic of China. Speech at The George Washington University, May 26. <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>
- Brzezinski, Zbigniew (1997). *The grand chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*. New York: Basic Books

- Chinese Government and Russian Government (2022). *Joint statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the international relations entering a new era and the global sustainable development*. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>
- Chinese Ministry of Foreign Affairs (2022). 王毅同俄罗斯外长拉夫罗夫通电话 (Wang Yi called Russian Foreign Minister Lavrov). [https://www.fmprc.gov.cn/wj-bzhd/202210/t20221027\\_10793138.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wj-bzhd/202210/t20221027_10793138.shtml)
- European Policy Centre (2022). *War has returned to Europe: Three reasons why the EU did not see it coming*. <https://www.epc.eu/en/publications/War-has-returned-to-Europe-Three-reasons-why-the-EU-did-not-see-it-co-47fbbc>
- Flockhart, Tine (2016). The coming multi-order world. *Contemporary Security Policy* 37 (1): 3-30.
- Foa, Roberto S. et al. (2022). *A world divided: Russia, China and the West*. A report by Centre for the Future of Democracy, University of Cambridge.
- Fukuyama, Francis (1992). *The end of history and the last man*. London: Hamish Hamilton.
- Hanania, Richard (2020). China's real threat is to America's ruling ideology. *Palladium*, December 14. <https://palladiummag.com/2020/12/14/chinas-real-threat-is-to-americas-ruling-ideology/>
- Kant, Immanuel (1903). *Perpetual peace: A philosophical essay, 1795*. London: George Allen & Unwin, Ltd.
- Kuo, Mercy A. (2022). China's Ukraine response is all about the US (not Russia). *Diplomacy*, April 5. <https://thediomat.com/2022/04/chinas-ukraine-response-is-all-about-the-us-not-russia/>
- Li, Xing (2016). Understanding China's economic success: "Embeddedness" with Chinese characteristics. *Asian Culture and History* 8 (2): 18-31.
- Newsweek* (2022). China is beating U.S. in the battle for influence over developing countries. October 25. <https://www.newsweek.com/china-beating-us-battle-influence-developing-countries-1754421>
- Responsible Statecraft* (2022). Breaking down that Putin-Xi joint statement on a "new era". February 12. <https://responsiblestatecraft.org/2022/02/12/breaking-down-that-putin-xi-joint-statement-on-a-new-era/>
- The Indian Express* (2022). Europe has to grow out of mindset that its problems are world's problems. June 4. <https://indianexpress.com/article/india/europe-has-to-grow-out-of-mindset-that-its-problems-are-worlds-problems-jaishankar-7951895/>
- The New York Times* (2022). Ukraine invasion tests the ties that Bind Putin and Xi. February 27. <https://www.nytimes.com/2022/02/27/world/asia/putin-xi-jinping-russia-china.html>

Henrik Larsen

# Hvordan Ruslands krig styrker Vesten

Denne artikel fremhæver tre nøglespekter af den vestlige tilpasning til Ruslands krig mod Ukraine og giver bud på, hvordan de fælles politikker kan optimeres fremover. Det første er den forestående styrkelse af NATOs konventionelle forsvar mod Rusland, hvis bæredygtighed imidlertid vil afhænge af europæiske bidrag, efterhånden som USA fokuserer mere på Asien. Det andet er bevarelsen af den fælles robusthed over for både Rusland og Kina, hvor NATO bør holde sig til det snævre militære aspekt, og EU til det bredere civile aspekt. Det tredje er spørgsmålet om Ukraine som en del af Vesten, hvor førstnævntes ringe reformfremskridt og sidstnævntes manglende vilje til at intervenere militært tegner det realistiske scenarie af landets fortsatte associering med Vesten.

Nøgleord: NATO, EU, Rusland, Ukraine, afskrækkelse

## Vestlig konvergens

Ruslands storstilede invasion af Ukraine i 2022 har bevirket en styrket konvergens blandt de vestlige lande på begge sider af Atlanten. Forargelsen over omfanget af Ruslands uprovokerede aggression giver lande med interesse i bevarelsen af den transatlantiske orden baseret på ikkeaggression og liberale værdier en klar fjende at samles imod. Det gælder de kontinentaleuropæiske lande, der tidligere har været tilbøjelige til at søge dialog med Rusland, såvel som de østeuropæiske lande, der er mere komfortable med en europæisk og transatlantisk sikkerhedspolitik fokuseret på den russiske trussel fremfor på udefinerede risici som international terrorisme eller stabiliseringsmissioner.

Ruslands aggression er en foreløbig kulmination på den sikkerhedspolitiske udvikling over det sidste årti snarere end en decideret *game changer*. Rusland invaderede Ukraine første gang i 2014 med annekteringen af Krim-halvøen og gennem sin uofficielle støtte til prorussiske separatister i Donbas-regionen, mens det øgede sine indflydelsesaktiviteter med henblik på at dreje den politiske stemning i de vestlige lande til egen geopolitiske fordel. Samtidig tegner også Kina sig for en opstigning over det seneste årti ved at øge de europæiske landes økonomiske afhængighed og ved at binde flere og flere af USA's militære ressourcer i Asien fremfor i Europa. Ruslands invasion af Ukraine har trukket frontlinjerne op i konflikten mellem det liberale Vesten og dets illiberale konkurrenter.

Den russisk-kinesiske opstigning strækker Vestens materielle ressourcer og stiller større krav til dens politiske handlekraft ude såvel som hjemme. Denne artikel skelner mellem tre hovedaspekter af NATO og EU's tilpasning til den forværrede sikkerhedspolitiske orden. Det første vedrører styrkelsen af det konventionelle forsvar mod Rusland og de europæiske landes rolle. Det andet vedrører opbygningen af den fælles robusthed over for russisk og kinesisk infiltration og indflydelse. Det tredje aspekt vedrører styrkelsen af idéen om Ukraine som en del af Vesten. Samlet set har Ruslands invasion styrket Vestens geopolitiske sammenhængskraft og solidaritet med Ukraine, men artiklen viser også, hvor der er plads til optimering af de fælles politikker inden for hvert af disse tre hovedaspekter med henblik på at forberede Vesten på tilspidsningen af konflikten med Rusland og konkurrencen med Kina.

## Forsvaret mod Rusland

Udryddelsen af tvivl om NATOs evne til at afvise et russisk angreb mod sit eget territorium er det første og mest essentielle aspekt i bevarelsen af den vestlige orden efter invasionen af Ukraine. Som begrundelse for anerkendelsen af udbryderrepublikkerne i Donbas satte den russiske præsident Vladimir Putin spørgsmålstegn ved landtegningerne under og efter Sovjetunionens sammenbrud. Denne begrundelse giver grund til især at frygte Ruslands intentioner over for de baltiske lande og muligvis de nordlige polske områder omkring den russiske Kaliningrad-enklave ud mod Østersøen. De nuværende NATO-styrker i de baltiske lande er underlegne i forhold til de russiske styrker permanent deployeret på grænsen til NATOs territorium. Finland og Sveriges ventede indtræden giver NATO yderligere forpligtelse til forsvaret af en geografisk nu meget længere østgrænse.

Vigtigheden af med det samme at kunne afvise et russisk angreb skyldes, at det vil have langt højere militære omkostninger at skulle befri et område efter en hurtig russisk invasion. Derudover kan der opstå tvivl om NATOs beslutsomhed og vilje til at foretage en sådan militær modoffensiv, hvis Rusland skulle følge op med en trussel om at bruge atomvåben. NATO udgav under topmødet i Madrid i 2022 således et nyt ”strategisk koncept”, der fastslår, at der ikke må være tvivl om alliancens styrke og beslutsomhed til at forsvare enhver tomme af dets territorium. Til det formål har alliancen planer om en ny NATO-styrkemodel med et højere og større beredskab end den nuværende NATO-reaktionsstyrke: 100.000 til indsættelse inden for 10 dage, 200.000 inden for 10-30 dage og en bredere mobilisering på mindst 500.000 tropper til indsættelse mellem 30 og 180 dage. Samtidig lægger NATO ikke op til en substantiel forøgelse af dets troppedeployering i de udsatte baltiske lande og det nordlige

Polen, men snarere til et forsvarskoncept, hvormed alliancen søger at afskrække Rusland gennem en hurtig forstærkningskapabilitet til den østlige grænse. Der er uenighed blandt militære eksperter om, hvorvidt NATO ikke også samtidig burde øge dets eksisterende styrke udstationeret på den østlige grænse for at helt at eliminere russiske fristelser til at foretage en lyninvasion (Deni og O’Hanlon, 2022; Monaghan, 2022).

Udover spørgsmålet om den optimale konventionelle afskrækkelse kommer, at det i stigende grad er nødvendigt, at europæerne påtager sig hovedansvaret for forsvaret mod og afskrækkelsen af Rusland. Kinas opstigning trækker flere og flere af USA’s militære ressourcer mod Asien, som for nuværende er gearet til kun at kunne besejre en enkelt stormagt i en region og i bedste fald afskrække en anden stormagt i en anden region på samme tid. Skulle USA skulle blive fanget i en krig mod Kina (sandsynligvis om Taiwan), vil det derfor være op til europæerne selv at være forberedte til at udkæmpe og vinde en krig mod Rusland. Derudover kommer USA’s indenrigspolitiske træthed med landets udenrigspolitiske forpligtelser, som udtrykt gennem trumpismen og muligheden for Donald Trumps genvalg i 2024. De europæiske lande – og EU i forbindelse med visse opgaver – har en hidtil uset lejlighed til at demonstrere deres militære beredskab og merværdi for den transatlantiske sikkerhed i konkurrencen med Rusland og Kina. ”Europæisk strategisk autonomi” har været på den europæiske dagsorden de seneste år, som i bund og grund beskriver EU’s evne til at handle selvstændigt på områder af strategisk betydning med brug af egne ressourcer. De europæiske lande bør imidlertid øge deres sikkerhedsbidrag uden at jage ”strategisk autonomi” som et tomt slagord, fordi USA fortsat er politisk uundværligt for de fleste europæiske hovedstæder samt militært uundværligt på slagmarken.

Europæerne kan med fordel starte med det letteste skridt, nemlig at afsætte de relativt beskedne EU-budgetter til styrkelsen af den militære mobilitet gennem Europa. Også kendt som det ”militære Schengen” er planen at optimere den europæiske infrastruktur og administrationsprocedurer med henblik på at kunne sende tropper og tungt militært udstyr hurtigt østpå ved opsejling til en krise. Det gælder især udbygningen af jernbanekorridorer, som kan forbinde de tre baltiske lande med Polen og resten af det kontinentale Europa. Det faktum, at NATO nu har valgt et forsvarskoncept med vægt på hurtige forstærkninger, understreger vigtigheden deraf. EU har de nødvendige finansielle og reguleringsmæssige instrumenter, som NATO ikke besidder, til forbedring af den militære mobilitet. Militær mobilitet er ukontroversiel, men politisk prioritering har indtil videre været den største hindring: I 2020 ved starten af coronapandemien faldt Europa-Kommissionens forslag til finansiering af militær mobilitet

fra 6,5 til 1,5 milliarder euro i den endelige budgetallokering. Ruslands invasion af Ukraine bør nu give et nyt skub til tildelingen af de nødvendige ressourcer uden yderligere forsinkelser til det mest oplagte forsvarssamarbejdsområde mellem EU og NATO.

De europæiske lande kommer imidlertid ikke uden om det påtrængende spørgsmål, hvordan de har tænkt sig at komplementere den amerikanske konventionelle afskrækkelse i Europa med mønstring af faktiske kampstyrker i de kommende år. NATOs nye ambitionsniveau vil kræve, at europæerne kan stille 50-60 hurtige reaktionsbrigader med det nødvendige udstyr, mens de for nuværende kun kan mobilisere mellem 20 og 30 (Lindley-French, 2022). Hvorvidt og i hvor høj grad europæerne kan nå NATOs nye ambitionsniveau, er nu mest et spørgsmål om nationale forsvarsbudgetteringer i en situation med stigende inflation. De europæiske lande har en naturlig rolle i at stille med hovedparten af NATOs landstyrker, logistiske styrker og taktiske luftstyrker, hvor de relativt let kan opgradere deres eksisterende kapabiliteter (Posen, 2021: 239; Colby, 2022). Europæernes indsats på slagmarken vil dog fortsat være afhængig af amerikanske støttekapabiliteter, herunder en pålidelig kommandostruktur, strategisk lufttransport og ikke mindst den amerikanske atomparaply. De europæiske styrker vil også have stor gavn af fortsat adgang til USA's efterretnings- og rekognosceringskapacitet, som bevidnet af satellitovervågninger af de russiske styrkebevægelser samt formodet amerikansk videregivelse af vigtige informationer til det ukrainske militær.

EU har over de seneste år øget sine investeringer i fælles forsvarsprojekter og såkaldte strategiske katalysatorer gennem sit Permanente Strukturerede Samarbejde (PESCO) og den Europæiske Forsvarsfond, men uden at kunne erstatte de amerikanske militære støttekapabiliteter i en overskuelig fremtid. EU kan derudover bevise sin komplementaritet med NATO ved at tage ansvar for mindre kriseoperationer, der ikke relaterer sig til det kollektive forsvar. Den eksisterende "Berlin Plus"-kommandostruktur giver EU mulighed for at anmode NATO om at stille sine aktiver og kapaciteter til rådighed for en EU-ledet operation. EU har hidtil kun gennemført to fredsbevarende missioner under denne kommandostruktur, hvoraf den ene, missionen i Bosnien-Hercegovina (EUFOR), stadig er operationel.

EU-landene har på det retoriske plan ambitioner om en større forsvarsrolle, men har indtil videre kun taget gradvise skridt i praksis. Hvad forsvarsrelateret forskning og udvikling angår, blegner EU's samlede investeringer (ca. \$9 milliarder) mod USA's (ca. \$80 milliarder) (Finkbeier og Van Noorden, 2022). Hvad missioner angår, har EU endnu ikke seriøst overvejet en overtagelse af NATOs fredsbevarende tilstedeværelse i Kosovo, hvilket ville være en logisk



følge af Unionens ønske om at tage ansvar for dets eget nærområde og for at lade NATO holde hovedfokus på det territoriale forsvar. Mens styrkelsen af det konventionelle forsvar er positivt for NATOs troværdighed, synes alliancens sammenhængskraft – grundet tvivlen om USA's forpligtelse – i stigende grad afhængig af den interne byrdefordeling.

## Robusthed mod Rusland og Kina

Det andet aspekt i styrkelsen af den vestlige orden er Vestens interne robusthed mod specielt russisk og kinesisk indflydelse og infiltration. Rusland og Kina kan karakteriseres som illiberale stormagter, der søger at udnytte de åbne vestlige samfund til deres egne geopolitiske fordele gennem indflydelseskampagner, forstyrrelser af demokratiske processer samt trusselsdiplomati, der har til formål at isolere de enkelte lande. Det samme var tilfældet under Den kolde Krig, og det er fortsat tilfældet i dag, selv om det ideologiske element selvsagt ikke er så markant som mod kommunismen. Omvendt har den digitale tidsalder øget Ruslands muligheder for at føre informationskrig og psykologisk krigsførelse, herunder *hack-and-lead*-operationer med henblik på at påvirke og miskreditere demokratiske valg. Kina har holdt sig tilbage fra den mere aktive disruption, men viste ved begyndelsen af coronakrisen i 2020 tegn på en mere aggressiv linje. Ruslands invasion af Ukraine synes at have forstærket erkendelsen i Vesten, at det i samkvemmet med illiberale magter ikke er muligt at formulere sikkerhedspolitik særskilt fra andre politikområder som energi og handel.

NATO og EU står derfor over for at skulle tilpasse deres beredskab til de (il)liberale udfordringer, som Rusland og Kina udgør mod deres sammenhængskraft. Imødegåelsen af russisk og kinesisk infiltration i gråzonen mellem fred og krig vil i de fleste tilfælde vedblive at være nationale kompetencer. Spørgsmålet er, om der er mulighed for en mere givtig arbejdsdeling mellem NATO og EU, hvad det mellemstatslige samarbejde angår. Som hovedregel bevæger NATO sig mere væk fra sit forsvarsmandat, jo mere det vover sig ind i de civile områder af sikkerhedspolitikken, hvor EU har bedre forudsætninger. De to organisationer har forskellige mandater og komparative fordele, men fælles interesse i samarbejde med henblik på at beskytte deres allierede/medlemmer mod forsøg på at splitte dem og reducere deres evne til at handle solidarisk.

NATO er siden 2014 blevet mere opmærksom på de ikkemilitære udfordringer, men har endnu ikke defineret sin optimale rolle i imødegåelsen deraf. Alliancen vedtog i 2016 de såkaldte grundlinjekrav (*baseline requirements*), hvorefter den kan måle de enkelte allieredes robusthed i en krisesituation. Grundlinjekravene omfatter den civile evne til at støtte militæret i krisesituationer med fx telekommunikation, transportsystemer og centrale regeringsfunktioner, men også

tjenester til befolkningerne såsom fødevarer-, vand- og energiforsyning. NATOs grundlinjekrav er imidlertid tekniske målinger, som ikke i tilstrækkelig grad tager højde for den politiske karakter af de udfordringer, som Rusland og Kina udgør. Desuden synes civilt beredskab, ressourceforvaltning og infrastruktur ikke umiddelbart at passe med en forsvarsalliances kompetencer. Der har været yderligere opfordringer til, at NATO engagerer sig i ”demokratisk robusthed” for at modstå indblanding fra fjendtlige eksterne aktører i deres demokratiske institutioners og processer (NATO, 2020). Joseph Biden anbefalede, i hvert fald inden han blev valgt som amerikansk præsident, at NATO udvider sin rolle til områder, hvor Rusland og Kina er blevet mere kapable: strategisk korrupsion, ulovlig partifinansiering, udlicitering af indflydelseskampagner samt cybertyveri (Biden og Carpenter, 2018).

NATO er muligvis på vej ned ad en glidebane, hvor dets robusthedskoncept bevæger sig længere væk fra dets mandat. Det er i NATOs interesse at overvåge sine allieredes beredskab til at modstå eksternt pres, påvirkningskampagner og infiltration, men EU er i de fleste tilfælde i en bedre position til at koordinere disse indsatser, hvad enten det drejer sig om lovgivning, håndhævelse af lov eller koordination af kriseresourcer. Desinformation er en reel udfordring, som set under den russiske invasion af Ukraine, men NATO finder ingen rolle i at imødegå udenlandske bestræbelser på at underminere offentlighedens tillid til de demokratiske institutioner blandt dets allierede lande. Alliancen bør begrænse sin indsats mod desinformation til militære anliggender og russiske forsøg på at fremstille alliancen som en aggressor og en krænker af de aftaler, der bragte Den kolde Krig til ophør (Rebegea og Schmiedl, 2021: 293).

NATO finder mest mening i at operere med et robusthedskoncept, der er tæt forbundet med beskyttelsen af militær infrastruktur og det territoriale forsvar. NATO er rette forum for et øget samarbejde mellem vestlige efterretningstjenester om terrorbekæmpelse (i betragtning af russiske sabotage- og mordoperationer), kontraspionage (i betragtning af den stigende russiske og kinesiske spionage) og om cyberforsvar. Det mest relevante er en reduktion af de russiske fristelser til at destabilisere dets østlige territorium, navnlig Estland og Letland med betydelige russisktalende mindretal (omtrent en fjerdel af befolkningerne i hvert land) samt den smalle Suwalki-landkorridor mellem Kaliningrad og den hviderussiske grænse mellem Litauen og Polen. En russisk-initieret gråzonekonflikt på NATOs territorium forekommer mere sandsynlig end en konventionel krig i stor skala, især i betragtning af de russiske styrkers ringe præstation i Ukraine. Rusland foretrækker stadig desinformation og undergravning for etnisk og politisk destabilisering inden indsættelse af specialoperationer, som det gjorde under besættelsen af Krim i 2014. For at afvise Rusland på tværs af flere

områder af krigsførelse er NATO derfor nødt til at strukturere og træne en del af sine fremtidige styrker til eventuelle gråzonekonflikter, der måtte gå forud for russisk anvendelse af kinetisk magt (Deni, 2018: 201–202). Ved integration af gråzonetaktik i den konventionelle planlægning vil alliancen kunne realisere et mere kriseberedskabsorienteret robusthedskoncept. NATOs cyberforsvarskapacitet er naturligvis relevant i forhold til russiske forsøg på at forstyrre allierede eller nationale funktioner, som kan gå forud for et konventionelt angreb. NATO bør også arbejde på at nægte fjendtlige magter evnen til at neutralisere eller blokere NATOs rekognosceringssatellitter.

Kina kan ikke sammenlignes med den direkte trussel, som Rusland udgør, men er ikke desto mindre dukket op på NATO og EU's strategiske radar som en økonomisk stormagt med et højteknologisk forspring, som Rusland næppe nogensinde vil kunne matche. Den kinesiske udfordring kan beskrives i tre hovedpunkter. Det første er de kinesiske 5G-netværksudbydere Huawei og ZTE, som er en hindring for deling af informationer blandt NATO-allierede (NATO Cooperative Cyber Defense Center of Excellence, 2022: 51–53). Flere europæiske lande, herunder Tyskland, Østrig, Spanien, Holland og Ungarn, har stadig ikke besluttet sig for, om de vil benytte dets potentielt kompromitterede teknologi eller tillade deres nationale operatører at bruge kinesiske 5G-udbydere. Det andet er målrettede kinesiske investeringer i kritisk infrastruktur som jernbanestationer, havne og lufthavne, der giver anledning til mistanke om Beijings bagvedliggende politiske motiver, og som udgør en sårbarhed for den militære mobilitet i en krise. Kinas manglende kritik af Ruslands invasion af Ukraine har omvendt dæmpet lysten til økonomisk samarbejde, især blandt de central- og østeuropæiske lande (Kaczynski, 2022). Det tredje er Kinas anvendelse af kunstig intelligens i forsvarsojemed samt landets stigende militære ambitioner i verdensrummet, hvor NATO har en klar rolle med hensyn til at sikre interoperabilitet og udvikling af fælles normer, således at Europa og Nordamerika ikke vokser fra hinanden i deres regulering af fremtidig krigsteknologi. Øvrig regulering af handel og teknologi mod konkurrencen fra illiberale magter, herunder markedsbegrænsninger mod kinesiske statssubsidierede firmaer, er derimod et EU-anliggende.

## Ukraine som del af Vesten?

Det tredje aspekt vedrører Ukraines tilhørsforhold til NATO og EU, som landet aspirerer til medlemskab af. Ukraines geopolitiske placering i forhold til Vesten vil være af afgørende betydning for relationen til Rusland i fremtiden og i tilfælde af et skifte i Kremls linje (eller regimeskifte) i fremtiden. Kun historikere vil være i stand til at vurdere, i hvor høj grad NATOs officielle ambition

om at integrere Ukraine som medlem af alliancen, som nedfældet ved NATOs Bukarest-topmøde i 2008, bidrog til et forværret sikkerhedsklima kulminerende med Ruslands beslutning om at gå i krig i 2022.

Tilbage står, at Ukraine formentlig ikke bliver medlem af NATO, og krigen har kun bekræftet, at ingen NATO-allieret ser en vital interesse i at forsvare landet militært mod et atombevæbnet Rusland. Forslag om en NATO-flyveforbudszone over Ukraine eller indsættelse af NATO-tropper i dele af landet fandt således aldrig politisk grobund. Omvendt har de NATO-allierede på mere indirekte vis, nemlig gennem våbenleverancer, formået at sætte Ukraine i stand til at forsvare sig selv og realisere landets nationale modstandsvilje på slagmarken. Effekten af vestlige våbenleverancer, herunder især langdistanceartilleri og -raketter, har formået at stoppe russiske fremrykninger i en grad, der har overrasket de fleste observatører, og som giver NATO-landene god grund til at levere Ukraine de nødvendige våben også fremadrettet. NATO-landene agerer ud fra en interesse i bevarelse af den geopolitiske orden efter Den kolde Krig, herunder hindring af en uprovokeret russisk angrebskrig mod et stort europæisk land. I modsætning til Afghanistan og på trods af bekymringerne om korrupsion har Ukraine med sin nationale modstandsvilje demonstreret, at det er et land, der er værd at støtte med store leverancer af våben.

Mens et formelt NATO-medlemskab er udelukket, har Ruslands angreb omvendt fået EU til at anerkende landet som kandidat til medlemskab. Ukraine opnåede i 2014 en såkaldt associeringsaftale, hvormed det forpligtede sig til at implementere en stor del af EU's lovstof – uden dog at få et medlemskab stillet i perspektiv, selv om dette var Kijevs udtrykkelige ønske. Ruslands uprovokerede angrebskrig har imidlertid fået EU-landene til at vise større solidaritet med Ukraine, og deres tildeling af et medlemskabsperspektiv giver landet et stærkt fornyet incitament til interne reformer efter et europæisk/vestligt billede. De fleste ukrainske borgere er positivt indstillet overfor de økonomiske og retsstatslige reformer samt frihandelsfordelene med EU som en nødvendighed for at opnå højere levestandarder og en mere responsiv stat, der lever op til retsstatsprincipper.

Euforien om Ukraines nye EU-perspektiv står i kontrast til det faktum, at Ukraine siden 2014 ikke har ydet en indsats, der tyder på, at landet vil opfylde EU's kriterier for medlemskab inden for en overskuelig fremtid. Groft sagt har Ukraine implementeret de mere tekniske aspekter af EU's lovstof såsom fødevarerikkerhed og transparens i offentlige indkøb, mens det fortsat halter bagud, når det kommer til mere centrale dele af statsapparatet, især hvad angår politi, domstole og kampen mod den omfattende korrupsion (Emerson et al., 2021) Ukraine indførte efter 2014 nye antikorrupsionsinstitutioner og reformerede

sine domstole, men systematisk indblanding fra lovgivere og etablerede sikkerhedsorganer underminerede deres evne til at afsløre og sanktionere især politisk højtplacerede lovbrydere (Larsen, 2021). Ukraine risikerer derfor at forblive i venteværelset i de næste årtier, på linje med Tyrkiet, Serbien og Montenegro, som realistisk måske aldrig bliver EU-medlemmer, og som i dag bidrager til desillusion og forbitrelse i deres forhold til unionen og omvendt.

Det er værd at bide mærke i, at Ukraine er mere illiberal end EU-medlemmerne Ungarn og Polen, som EU i dag kritiserer og forsøger at straffe for deres afvigelser fra de europæiske retsstatskrav. Ukraine er mindre demokratisk, mere korrump og har mindre pressefrihed og individuel og økonomisk frihed ifølge opgørelser foretaget af Freedom House, The Economist og Transparency International. Det er sandsynligt, at EU vil insistere endnu hårdere på implementering af kriterierne for medlemskab, skulle Ukraine vise sig i stand til at reformere sig selv. Det skyldes de negative erfaringer med ikke blot Ungarn og Polen, der gensidigt har nedlagt veto mod sanktioner for at beskytte sig selv, men også Rumænien og Bulgarien, der efter mange år i EU ikke synes at kunne komme korrupsionen til livs. EU vil (med rette) være særligt opmærksom på dens interne balance, som kan forrykkes, hvis den optager endnu et medlem med fare for reformtilbageslag, der derefter kan danne alliancer med andre illiberale lande og underminere EU's fælles værdigrundlag.

Dertil kommer, at EU ikke blot er et økonomisk samarbejde, men også indeholder en forsvarsforpligtelse over for et medlemsland, der bliver udsat for et angreb. Den russiske præsident Vladimir Putin har offentligt sagt, at Rusland kan acceptere ukrainsk EU-medlemskab, fordi Unionen i hans forståelse ikke er en militæralliance i stil med NATO. Det kan efterhånden være svært at tro på Kremles ytringer, men selv hvis Putin skulle mene sit udsagn alvorligt, sætter Ruslands sandsynlige fremtidige kontrol med store dele af ukrainsk territorium spørgsmålstegn ikke blot ved implementeringen af EU-lov inden for Ukraines *de jura*-grænser, men også ved EU's vilje til at leve op til forsvarsforpligtelsen med Rusland som den fælles fjende. Summa summarum har Vesten i princippet åbnet dørene til Ukraine som et fuldt medlem, men den russiske aggression og tvivlen om den ukrainske evne til hjemlig reform sætter spørgsmålstegn ved, om det kan realiseres i praksis. Vestens sammenfaldende interesse med Ukraine ligger derfor i fortsatte våbenleverancer, der kan muliggøre landets forsvar mod det russiske forsøg på besættelse eller underkastelse.

## Vestens geopolitiske orden

Rusland har krydset et Rubicon, som har konsolideret Vestens geopolitiske sammenhængskraft. Denne artikel har fremhævet tre hovedaspekter af denne

tilpasning samt diskuteret, hvordan NATO og EU kan optimere deres fælles tiltag yderligere i forhold til bæredygtighed, kompetencefordeling og politisk realisme. Af størst betydning er NATOs umiddelbare eliminering af tvivl om dets evne til at afvise et russisk angreb mod dets østlige grænse, samt – over tid – at europæerne vil kanalisere deres stigende forsvarsbudgetter ind i en stadig mere betydelig del af den fælles kampstyrke med henblik på rekalkibrering af den transatlantiske byrdefordeling. Omvendt bør NATO i mødet med både russiske og kinesiske forsøg på at underminere dens sammenhængskraft operere med et robusthedskoncept, der fokuserer på militære og ikke civile aspekter af sikkerhed. Mens NATO og EU konsoliderer både det hårde og det bløde forsvar af Vesten, er spørgsmålet om Ukraines tilhørsforhold fortsat uvist: på langt sigt bestemt af dets interne reformfremskridt og på kort sigt bestemt af dets evne til at fastholde og tilbageerobre tabt territorium, hvilket igen afhænger af forsatte vestlige våbenleverancer. Her er det de individuelle lande snarere end EU og NATO som multilaterale organisationer, der har givet Ukraine en livslinje i dets eksistentielle kamp mod Rusland. Bevæbningen af Ukraine er derfor spydspidsen i kampen med Vestens geopolitiske udfordrere, hvor aggression mod en uafhængig stat ikke må kunne betale sig.

## Litteratur

- Biden, Joseph R. og Michael Carpenter (2018). How to stand up to the Kremlin: Defending democracy against its enemies. *Foreign Affairs*, January/February.
- Colby, Elbridge (2022). Europe's emerging vulnerability: A secure Europe needs greater German defense efforts. *Internationale Politik Quarterly*, August 29.
- Deni, John R. (2018). Is NATO's enhanced forward presence fit for purpose? *Orbis* 63 (1): 92–103.
- Deni, John R. og Michael O'Hanlon (2022). NATO is hedging on its promise to protect the Baltics. *Wall Street Journal*, 10. august.
- Emerson, Michael et al. (2021). *Deepening EU-Ukrainian relations*. Brussels: Center for European Policy Studies (CEPS).
- Finkbeier, Ann og Richard Van Noorden (2022). Ukraine war: A new era for European research? *Nature* 608.
- Kaczynski, Piotr M. (2022). How China lost Central Europe. *BalkanInsight*, 15. august.
- Larsen, Henrik B.L. (2021). Dilemmas of aiding Ukraine. *Survival: Global Politics and Strategy* 63 (1): 161–178.
- Lindley-French, Julian (2022). The awakening of NATO's European member states. *Clingendael Spectator*, 12. juli.
- Monaghan, Sean (2022). The sword, the shield and the hedgehog: Strengthening deterrence in NATO's new strategic concept. *War on the Rocks*, 23. august.

- NATO (2020). NATO 2030: United for a New Era: Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf)
- NATO Cooperative Cyber Defense Center of Excellence (2022). *Military movement: Risks from 5G networks*. Research Report. <https://ccdcoe.org/news/2022/research-report-research-report-military-movement-risks-from-5g-networks/>
- Posen, Barry R. (2021). A new transatlantic division of labor could save billions every year! *Bulletin of Atomic Scientists* 77 (5): 239-243.
- Rebegea, Corina og Carsten Schmiedl (2021). War by other means: Securing NATO against disinformation in the coming decade, i Jason Blessing et al. (red.), *NATO 2030: Towards a new strategic concept and beyond*. Washington, DC: John Hopkins University Press.

Michael Gjerstad

# Omstillingen af det russiske militær til nedslidningskrig

Denne artikel vil give et overblik over Ruslands militære kapabiliteter set i lyset af krigen i Ukraine, og hvilke tilpasninger det russiske militær har foretaget i forbindelse med mobiliseringen den 21. september 2022. Dette bliver undersøgt ved at fremhæve de militærteoretiske antagelser vedrørende operationers gennemførelse før invasionen og undersøge, hvordan omstillingen til nedslidningskrig bryder med disse tidligere militærteoretiske antagelser, som det russiske militær var indrettet efter. Hovedspørgsmålet, som denne artikel vil undersøge, er, hvilken betydning omstillingen af det russiske militær har i forhold til fremtidens russiske militærmagt og dets ambitioner om en russisk ledet international orden.

Nøgleord: Ruslands militær, Rusland-Ukrainekrigen, Ruslands invasion 2022, russiske militære kapabiliteter

Historisk set har de stormagter, der ikke ville acceptere deres reducerede internationale styrkeposition, valgt at gå i krig som et forsøg på at bremse deres tab af magt, inden de åbenlyst udfordres (Poulsen og Staun, 2021: 396f). Som følge af Ukrainekrigen vil Rusland, ifølge Fjodor Lukjanov (2022), fortsat vægte militær magtanvendelse fremover samt yderligere styrke den indenrigspolitiske kontrol i den nærmeste fremtid. Det kan antages, at Kremls vilje til militær magtanvendelse ikke foreløbig aftager; men der er ingen indikationer på, at Rusland foreløbig vil udvide sin krigsførelse til andre lande (FE, 2022). Dog er det nærliggende at undersøge, om det forsat er muligt for Putins Rusland at realisere visionen om en multipolær verdensorden gennem anvendelse af militærmagt.

Hovedspørgsmålet i artiklen er, hvordan det russiske militær har omstillet sig efter det indledende nederlag i krigen mod Ukraine, herunder hvilke kapabiliteter det nu prøver at fastholde, samt hvordan de forsøger at genskabe deres kampevne, og tentativt hvilken betydning dette har for fremtiden. Fokus er ikke så meget på, hvad Rusland vil opnå, hvilket kan læses i temanummerets andre bidrag, men nærmere på at udforske, hvilke militære kapabiliteter vi kan forvente at se som følge af tilpasningen af det russiske militær, samt give en tentativ vurdering af fremtidens russiske militær og dets ambitioner.



Her er det vigtigt at påpege, at politologers og militærforskeres vurderinger af fremtiden ofte er behæftet med stor usikkerhed, og det er sjældent, at antagelser om fremtidig krigsførelse viser sig at være gældende (Coker, 2015). Der er stadig mange detaljer om krigen samt om Ruslands og Ukraines kapabiliteter, der ikke er kommet offentligt frem. Selvom Ukraine har haft overraskende succes med at generobre de områder, der er blevet tabt siden den 24. februar 2022, bør krigens uforudsigelighed ikke undervurderes, til trods for at Ruslands evne til at udføre større offensiver forekommer begrænsede, og at Ruslands styrker i skrivende stund er i defensiven.

## Kapabilitetsbegrebet

Begrebet kapabilitet har flere definitioner og kan anvendes på adskillige måder, og der er forskellige modeller for, hvad kapabilitet består af, afhængigt af om man anvender danske, vestlige eller russiske definitioner. Hver af disse har underforståede aspekter, som ikke nødvendigvis deles på tværs. Der er derfor i den vestlige litteratur ingen overordnet teoretisk eller metodisk standard for kapabilitetsanalyse (Westerlund og Oxenstierna, 2019: 18).

Ifølge russiske definitioner er der to kernebegreber, som karakteriserer militærkapabilitet. Militærmagt (*vojennaja mosjtj*) omhandler det at påvirke international politik gennem forskellige midler, hvilket kan være bredere end blot militær magtanvendelse. Militærmagt omfatter hele den russiske stat og samfund, herunder materielle og ikkematerielle resurser. Her bliver ikke kun de væbnede styrkers men også samfundets institutionelle forudsætninger vigtige, herunder den politiske vilje, ligesom økonomiske og demografiske forhold gør sig gældende (Russisk forsvarsministerium, u.d.a). Det næste kernebegreb er *bojevaja mosjtj*, som i artiklen oversættes til kampevne, hvilket er kernen af militærmagt, hvor de russiske væbnede styrker er udøverne. Kampevne omfatter antallet og kvaliteten af styrkerne, deres evne til at fuldføre deres opgaver, uddannelse, bemanning, kommando, kontrol m.m. samt kammoral og andre ikkematerielle forhold (Russisk forsvarsministerium, u.d.b). Den russiske definition af kampevne (*bojevaja mosjtj*) er bredt set sammenlignelig med NATOs *capability*, defineret som “The ability to create an effect through employment of an integrated set of aspects categorized as doctrine, organization, training, materiel, leadership development, personnel, facilities, and interoperability” (NATO, 2021: 23). Disse parametre har også været anvendt i danske analyser af russiske militære kapabiliteter, hvormed man kan opliste de forskellige del-elementer, der karakteriserer russisk kampevne (Wegner, 2021).

Overordnet set er kapabilitet ikke kun et spørgsmål om, hvad et land havde før og har nu, men også om evnen til at genskabe kampevne og mobilisere alle

landets resurser. Tid bliver derfor en anden vigtig faktor, da det er sjældent, at kapabilitet forbliver det samme over tid – selv i fredstid. Kapabilitet er ofte afhængig af, i hvilken kontekst den bliver anvendt: hvor, mod hvem, hvordan og hvornår. At omlægge militærkapabiliteter og tilpasse sin strategi kan derfor være en stor udfordring, særligt hvis de militærteoretiske antagelser og de heraf følgende påvirkninger af operationsplanlægningen og langtidsplanlægning af militærets opbygning har været fejlagtige i forhold til de politiske målsætninger.

Artiklens analyse tager udgangspunkt i de forhold, der definerede det russiske militær før konflikten, og hvordan konflikten har påtvunget det russiske militær en tilpasning af dets kampkraft. De parametre, som artiklen vil anvende, er: Hvordan enhederne er organiseret, hvilken doktrin anvendes, hvilke uddannelses- og ledelsesprincipper kan identificeres samt styrkernes tilpasningsevne.

## De russiske militærteoretiske antagelser før invasionen den 24. februar 2022

Ruslands krig mod Georgien i august 2008 understregede, at selv mod en markant underlegen modstander var det russiske militær ikke særlig effektivt til at anvende militærmagt. Problemerne var mange, fx var de fleste russiske enheder ikke godt udrustet med moderne udstyr, der var stor mangel på professionelt personel, og mobiliseringsenhederne (fx brigader og divisioner) var store på papiret, men ikke særlig deployerbare (Baev, 2011). Pointen med den russiske militærreform fra 2008 var derfor at gøre det russiske militær mere egnet til at operere i sit nærområde; man prøvede at gå væk fra den sovjetiske mobiliseringsmodel over til en moderne og mere teknologisk kapabel styrke.

I den russiske militærteoretiske debat har der været stor uenighed om, hvordan man skulle organisere militæret, herunder hvilke trusler og opgaver det skulle kunne løse med hvilket udstyr (Bukkvoll, 2011). Dette har været fokus for general Valerij Gerasimov, den russiske generalstabschef siden 2012, og omdrejningspunktet i en artikel fra 2013, hvori han skitserede, hvilke udfordringer det russiske militær stod overfor. Overordnet konstaterede ledende russiske officerer, at det ikke var sandsynligt, at Rusland og NATO ville komme i konflikt, og selvom NATO blev anset i deres doktrin fra 2010 og 2014 for at være en militær fare, der kunne udvikle sig til trussel, blev det vurderet, at det var mere vigtigt at bekæmpe potentielle oprørsgrupper internt i Rusland samt at have evnen til at varetage strategiske interesser i det postsovjetiske rum (Bartles, 2016). Som Oscar Jonsson (2019) beskriver det, er der empirisk evidens for, at dele af den russiske militærteoretiske forståelse har ændret sig. Dette angår særligt forståelsen af krigens natur, hvor krig og fred ikke længere er to adskilte tilgange, og hvor ikkemilitære midler kan anvendes til at opnå strategiske mål.

Idealet har været, at så længe man kunne ”forme” de grundlæggende politiske, økonomiske, informationsmæssige og militære forhold i egen favør (blandt andet mod Ukraine), ville dette muliggøre direkte militær magtanvendelse, og dermed ville ”krigens indledende fase” kunne vindes, allerede inden konventionelle styrker skulle indsættes.

Gerasimov understregede i en tale fra 2017 til Det russiske akademi for Militærvidenskab, at den ”klassiske” voldsanvendelse (altså konventionel militær magtanvendelse) ikke vil blive ændret i den nærmeste fremtid, til trods for at man så fremtidig krigsførelse som mere præget af ikkevoldelige midler (Gerasimov, 2017). Her kan der spores en erkendelse af, at anvendelse af ”hybridkrigstilgange” indebærer en risiko for, at konventionelle styrker hurtigt kan blive nødvendige. Annekteringen af Krim og anvendelsen af ”hybride” grupper i det østlige Ukraine i foråret 2014 antyder også, at så længe overraskelsesmomentet kunne fastholdes, havde russerne initiativet. Men jo længere tid der gik, ændrede konfliktens karakter sig, hvormed det blev nødvendigt med en større konventionel optrapning. Dette kan for eksempel ses i forbindelse med, at store dele af de russiskstøttede oprørsstyrker samt russiske enheder blev trængt tilbage af ukrainske konventionelle styrker i Østukraine i foråret og sommeren 2014. Den ukrainske modoffensiv kulminerede i sommeren 2014 med, at byen Donetsk blev omringet, og byerne Slavjansk og Kramatorsk blev befriet. Uden den direkte konventionelle optrapning, som Putin foretog i juli-august 2014, ville ambitionen om Novorossija have fejlet. Særligt omringningen af ukrainske enheder i byen Illovaïsk sydøst fra Donetsk var afgørende, da sommeroffensiven medførte, at våbenhvilen, den første Minsk-protokol, blev en realitet.

Det er i denne sammenhæng, at Putin og den russiske generalstab fokuserede på at forbedre de russiske væbnede styrkers konventionelle formåen efter 2012 og særligt efter 2015 (Ven Bruusgaard, 2021; Renz, 2018). Det medførte også, at dele af reformens målsætninger blev ændret yderligere, blandt andre genindførelsen af divisionen som troppeenhed i et forsøg på at gøre den russiske hær bedre til at udføre konventionelle operationer. Samtidig blev reservesystemet, Den nationale militære Reserve BARS (Bojevoj Armejskij Rezerv Strany), introduceret, eftersom det stod klart, at man ville mangle personel i en konventionel krig. Dette reservesystem har dog ikke været succesfuldt indtil videre (Parfonov, 2022). En af de største udfordringer har derfor været, hvordan den russiske stat kan mobilisere sine resurser i en konventionel konflikt (Monaghan, 2017).

## Fra blitzkrieg til nedslidningskrig

Når det virkelig går galt, er det sjældent, at politiske og militære beslutningstagere er i stand til at erkende de fejlagtige antagelser, de havde før krigen. Men endnu sværere er det, når konsekvenserne ved en strategisk tilpasning af kamppladsen kommer med store politiske, økonomiske og personlige omkostninger, som ofte er uacceptable, selvom de kan være nødvendige (Murray, 2011: 29). Når en styrke som konsekvens heraf hverken er tilstrækkeligt bemanded eller udrustet til den tiltænkte opgaveløsning, vil ad hoc tilpasninger efter krigen indledende fase ikke kunne udbedre den skade, som styrken er blevet påført. Set med et russisk militærteoretisk perspektiv, kan man godt argumentere for, at Putins invasion ikke har formået at vinde ”krigen indledende fase” og dermed har vanskeliggjort muligheden for en reel ”sejr” (se fx Harrison, 2016; Phillips, 1991).

Dette fører til artiklens andet spørgsmål, hvordan Rusland nu prøver at regenerere sin konventionelle kampevne, hvilket overordnet set har tilbagerullet næsten hele 2008-reformen.

### *Mobiliseringen*

Tabene, som både Ukraine og Rusland har lidt siden februar 2022, er omgivet med stor usikkerhed. Ifølge en udtalelse fra den amerikanske generalstabschef, general Mark Milley fra 10. november 2022 står de russiske tab til langt over 100.000 dræbte og sårede soldater, og de ukrainske militære tab sandsynligvis sammenlagt til ca. 100.000 døde og sårede (BBC, 2022). Det anslås, at den indledende russiske styrke var på ca. 190.000-220.000 mand, afhængig af om de daværende udbryderrepublikkers irregulære styrker medregnes.

Putin har indikeret, at han indtil videre ikke har til hensigt at give op, nu hvor især mobiliseringen skal være hans redning. Det kan ikke udelukkes, at den delvise mobilisering af 300.000, der blev annonceret den 21. september 2022, kan være den første af mange indkaldelsesrunder, selvom de institutionelle rammer for mobiliseringshæren blev nedlagt som følge af 2008-reformen. Særligt paragraf 7 under det russiske mobiliseringsdekret er fremhævet som klassificeret, og det er uvist, hvilke foranstaltninger den indeholder (Kreml, 2022). Ifølge den russiske regeringskritiske avis *Novaja gazeta* (2022) skulle paragraf 7 give beføjelser til at indkalde en million til aktiv tjeneste i den russiske hær. Det vil kunne opveje den mobilisering, Ukraine foretog i februar 2022, hvor de ukrainske væbnede styrker gik fra en fredtidsstyrke på ca. 200.000 til ca. en million, hvori det ukrainske forsvarsministerium også medregner nationalgarden, politiet samt grænsevagterne (Melnyk, 2022; Ukrainske præsiden-

tielle kontor, 2022). Den russiske mobilisering vil derfor kunne give modspil til en ukrainsk modoffensiv og bør ikke umiddelbart undervurderes.

### *Organiseringen af mobiliseringen*

Det er uvist, hvordan den russiske hær er organiseret på nuværende tidspunkt, men indikationer tyder på, at det russiske militær nu prøver at gå tilbage til den mobiliseringsmodel, der lå før reformen fra 2008. Ifølge Lars Ulfving, svensk Ruslandsekspert og tidligere efterretningsofficer i den svenske militære efterretnings- og sikkerhedstjeneste (MUST), var sovjetiske og tidligere russiske enheder typisk opdelt i tre (men reelt fire) kategorier: A, B og C med mobiliseringsdivisioner som den sidste kategori (D). Enheder, der faldt under kategori A, var de højest prioriterede i forhold til moderne udstyr og kvalificeret bemanning. Disse enheder var typiske eliteenheder, fx de russiske luftbårne styrker, spetsnaz-enheder<sup>1</sup> og andre udvalgte konventionelle enheder, men var i realiteten sjældent i en tilstand med højeste bemanning eller moderne udstyr. Kategori B var de enheder, som havde organisatorisk udrustning og bemanning, men svingende i forhold til antal og kvalitet af materiel. Det er vigtigt at fremhæve, at særligt kategori C og mobiliseringsenheder, altså de enheder med den laveste prioritet med hensyn til udlevering af moderne udrustning, ville have været så dårligt udrustet med forældet materiel selv i russisk optik, at også civile køretøjer var tiltænkt at blive brugt i disse enheder. Her vil det tilførte personel under kategori C og mobiliseringsenheder skulle få 60 dages uddannelse (Ulfving, 2005: 106ff). Hvis det er denne eller en lignende kategorisering, der nu er blevet iværksat som følge af mobiliseringen, vil de fleste nyligt mobiliserede russiske enheder sandsynligvis høre til i kategori C, hvorimod personel med militær baggrund eller bedre kvalifikationer nok vil blive prioriteret til enten kategori A eller B. Dog er der beretninger, som tyder på, at dele af mobiliseringsstyrken allerede er blevet indsat tilbage i september, med fra lidt til ingen uddannelse eller træning, med det formål at ”lukke hullerne” i russernes frontlinje, selvom militærværdien af disse enheder er meget lav (Conflict Intelligence Team, 2022a).

### *Tilbage til traditionel doktrin*

I de små russiske modoffensiver, der udføres i skrivende stund blandt andet mod byen Bakhmut i Østukraine, bliver de uerfarne enheder anvendt til at tiltrække hård ukrainsk beskydning for dermed at kunne identificere ukrainske stillinger, hvorefter russisk artilleri og andre enheder kan lægge tyngde (Conflict Intelligence Team, 2022b). I henhold til traditionel russisk doktrin er det meningen, at mange af disse enheder vil blive brugt til at nedslide modstanderens styrke og logistik, hvorefter bagvedliggende russiske enheder så skal indsættes, selvom

det medfører store tab for egne styrker (Ulfving, 2005: 107ff). Groft sagt er den russiske tilgang derfor meget ”socialdarwinistisk”, forstået på den måde, at indsættelsen af de uerfarne og ringe uddannede enheder medfører store tab, men baner vejen for andre, mere erfarne enheder.

### *Forsat mangelfuldt lederskab*

Fra februar til september 2022 tog Putin meget kortsigtede beslutninger med rekruttering af kriminelle fra fængsler, lejesoldater og sågar også forsøg på at hverve udenlandske frivillige for at undgå den meget upopulære mobilisering (Myre, 2022). Dette understreger et mentalt skifte i Rusland, hvor man i højere grad ser militærtjeneste som noget, andre gør, også selvom der kan være opbakning til krigen (Hansen, 2021). Det er uvist, om det overhovedet ville have været muligt for Putin at mobilisere i foråret 2022; men overordnet set står det russiske militær nu med en stor mangel på erfarne officerer, der kan lede og ud-danne de nye enheder.

Flere beretninger taler om de kummerlige forhold, som russiske soldater lider under, blandt andet dårlig udrustning, elendig mandskabsbehandling m.m., hvilket understreger en helt grundlæggende problemstilling i det russiske militær, nemlig mangelfuld ledelse. Det er dog vigtigt at fremhæve, at de videoer, der er kommet frem via sociale medier, potentielt kan være hovedsagelig fra kategori C-enheder. Desuden har protesterne fra de mobiliserede soldater ofte omhandlet basale forhold som uddannelse, løn, udrustning og brændsel til opvarmning. Protesterne blandt de mobiliserede og fra deres familier har primært været rettet mod de dårlige forhold, men har sjældent omhandlet selve rationalet for krigen.

Selvom russiske enheder og soldater har fået visse operative erfaringer, kan der være problemer med vidensdeling af disse erfaringer og med evnen til at implementere dem, særligt hvis der mangler kapable officerer på taktisk niveau. Dette er ikke en ny problemstilling; den fandtes også i Tsarruslands militær og i det sovjetiske militær. På trods af at der kan være kreative og fritænkende generalstabsofficerer, er de institutionelle forhold, der muliggør implementering af nye operative koncepter, begrænset af resurser såvel som organisationskulturen (Adamsky, 2020). Selv før konflikten blev det påpeget i militære tidsskrifter, at mange russiske officerer anvender skoleløsninger, hvilket gør, at de ikke er i stand til tilpasse sig kamppladsen og agerer meget forudsigeligt. Uddannelsen af yngre officerer giver derfor ikke nødvendigvis anledning til udøvelse af selvstændigt initiativ og fremmer ikke tillid mellem foresatte og underordnede (Gurkin og Lagunov, 2016; Karpov, 2020). Der kan derfor være langt mellem

hensigt og handling. Korruption har også haft en stor påvirkning særligt i forhold til materielanskaffelser og den faglige tjeneste i det russiske militær.

## Konklusion: Hvor står det russiske militær?

Artiklens analyse har vist, at det russiske militær er i gang med en afvikling af store dele af 2008-reformen, og at det stort set er vendt tilbage til den type militær, som kan være egnet til nedslidningskrig, dog med store potentielle politiske omkostninger. Dette er tilfældet, selvom de russiske enheder på nuværende tidspunkt er blevet tvunget tilbage, og Ukraine ser ud til at have realistiske forudsætninger for at udføre modoffensiver og måske genvinde tabt terræn. Situationen er imidlertid forbundet med stor usikkerhed og udsigt til store udfordringer og tab. I en rapport fra Royal United Services Institute udgivet i juli 2022, beskriver Jack Watling og Nick Reynolds (2022: 22), at hvis våbenhjælpen fra Vesten stopper, vil Rusland være i stand til at nedslide de ukrainske styrker. Rusland har unægtelig dårlige resurser, men de har mange af dem, hvilket kunne sikre Putin en våbenhvile, hvor han kan konsolidere de områder, som på nuværende tidspunkt er under russisk besættelse. Målet for Rusland kan derfor på kort sigt være at påvirke den internationale støtte på mange forskellige måder.

Krigen i Ukraine giver dermed anledning til flere spørgsmål end svar om det russiske militærs fremtid. Til trods for den manglende succes på slagmarken er det stadig usikkert at vurdere ud fra et kapabilitetsperspektiv, hvilken trussel Rusland vil udgøre om nogle år. Det er i denne sammenhæng vigtigt at iagttage to forhold vedrørende de fremtidige russiske militærteoretiske antagelser om krigens natur og krigens karakter:

For det første: Vil Putin og den russiske generalstab forsat fastholde, at krig kan føres uden direkte voldsanvendelse, og at udmattelse af modstanderen kan ske med ikkemilitære midler? Hvilken betydning vil dette i så fald have for, om Rusland i højere grad vil anvende rå militærmagt mod andre postsovjetiske lande og derved fortsat udfordre den regelbaserede internationale orden? Disse spørgsmål har betydning for, hvordan Putin fremadrettet vil organisere og udruste de russiske væbnede styrker, særligt hvis Rusland ikke har mulighed for at udruste dem med moderne våbensystemer.

For det andet: Hvis de konklusioner, som drages af konflikten, indikerer, at større konventionel militærmagtanvendelse vil blive nødvendig, men befolkningen og økonomien ikke kan eller vil understøtte nye militære interventioner, kan det så betyde, at Rusland ikke vil have den nødvendige kapacitet til føre nye krige i den nærmeste fremtid? Såfremt krigens karakter fortsat vurderes af rus-

serne til at være mere orienteret mod ikkevoldsanvendelse, vil Rusland muligvis fortsætte sine krige med andre, hovedsageligt ikkemilitære magtmidler.

Et af de centrale spørgsmål er derfor, om den omstilling, der nu er i gang, kun vil være midlertidig, og om Putin vil prøve at genstarte reformprocessen afhængig af, hvordan krigen ender. De fleste reformprocesser påbegyndes på baggrund af de samlede krigserfaringer. De grundlæggende økonomiske betingelser vil også være et vigtigt område, som fremtidige forskere skal undersøge nærmere. Endvidere vil ikkematerielle faktorer som fx den russiske militærkultur være genstand for yderligere forskning. Forandringspotentialet for det russiske militær hænger meget sammen med det russiske samfunds potentiale. Så længe det ikke er muligt at reformere samfundet, er det nok heller ikke muligt at reformere militæret, men militæret er ikke dømt til at lide nederlag, selvom det ikke er i stand til effektivt at anvende sine resurser (Poulsen, 2022; Gjerstad og Poulsen, 2021).

Denne artikel har påpeget, at det russiske militær står over for en række udfordringer, herunder alvorlige kapabilitetsmangler. Dog bør man være varsom med at udlede, at blot fordi Rusland har alvorlige militære kapabilitetsmangler, kan dette føre til en mulig russisk politisk erkendelse af nødvendigheden af at opgive målsætningen om at ændre den eksisterende verdensorden i retning af den russiske vision for en multipolær (eller multiorden) verden, hvori Rusland har sin egen anerkendte magtsfære. Selvom der har været diplomatiske udmeldinger om villigheden til forhandling før og under konflikten, er der næppe udsigt til, at krigens grundlæggende årsager vil blive løst foreløbigt. En ny diplomatisk aftale som Minsk-2 er ikke sandsynlig, eftersom uenighederne mellem de to parter grundlæggende handler om Ukraines ret til suverænitet (Allan og Wolczuk, 2022). Fra et vestligt perspektiv synes Putin at have faldet ned i, hvad der på engelsk kaldes en *sunken-cost fallacy*, hvor han ikke kan erkende nederlag og derfor graver det hul, han selv befinder sig i, dybere. Putins skæbne er nu så tæt forbundet med krigen i Ukraine, at han politisk ikke vil kunne overleve et nederlag på slagmarken. Det er på den baggrund, at Putin har valgt at omstille det russiske militær til at føre en nedslidningskrig.

## Note

1. Spetsnaz-enheder er ikke nødvendigvis af samme type som vestlige specialoperationsstyrker, såsom den britiske SAS eller den amerikanske Delta Force, da de har forskellige og særlige opgaver. Spetsnaz-enheder er sammenlignelige med fx U.S. Army Special Forces og 75th Ranger Regiment. Dog er den russiske specialoperationskommando (Komandovaniye Sil Spetsialnykh Operatsij) mere sammenlignelig med vestlige specialoperationsstyrker (se Galeotti, 2022).



## Litteratur

- Adamsky, Dmitry (2020). Continuity in Russian strategic culture: A case study of Moscow's Syrian campaign. Marshall Center. <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/continuity-russian-strategic-culture-case-study-moscows-syrian-campaign-0>
- Allan, Duncan og Kataryna Wolczuk (2022). Why Minsk-2 cannot solve the Ukraine crisis. Chatham House (16. februar). <https://www.chathamhouse.org/2022/02/why-minsk-2-cannot-solve-ukraine-crisis>
- Baev, Pavel K. (2011). The continuing revolution in Russian military affairs: towards 2020, pp. 349-371 i Maria Lipman og Nikolai Petrov (red.), *Russia in 2020: Scenarios of the future*. Washington DC: Carnegie Endowment.
- Bartles, Charles K. (2016). Getting Gerasimov right. *Military Review*, January-February: 30-38.
- BBC (2022). Ukraine war: US estimates 200,000 military casualties on all sides (10. november). <https://www.bbc.com/news/world-europe-63580372>
- Bukkvoll, Tor (2011). Iron cannot fight: The role of technology in current Russian military theory. *Journal of Strategic Studies* 34 (5): 681-706. DOI: 10.1080/01402390.2011.601094
- Coker, Christopher (2015). *The improbable war: China, The United States and the logic of great power conflict*. London: Hurst & Company.
- Conflict Intelligence Team (2022a). Volonterskaja svodka po mobilizatsii v RF za 2-3 nojabrja (3. november). <https://notes.citeam.org/mobilization-nov-2-3>
- Conflict Intelligence Team (2022b). Volonterskaja svodka po mobilizatsii v RF za 8-9 nojabrja (9. november). <https://notes.citeam.org/mobilization-nov-8-9>
- FE (2022). Opdateret trusselvurdering for danske styrkers indsættelse til NATO's hurtige reaktionsstyrker og i Estland og Letland. Forsvarets Efterretningstjeneste (26. oktober).
- Galeotti, Mark (2022) Galeotti: Spetsnaz: The men behind the mission. Præsentation afholdt ved Russia Strategic Initiative, US EUCOM, 25. august. <https://community.apan.org/wg/rsi/project-connect/w/events/35241/galeotti-spetsnaz-the-men-behind-the-mission/>
- Gerasimov, V. V. (2017). Mir na granjakh vojnij. Vojenno-promysljennyj kur'er. <https://web.archive.org/web/20220324053151/http://www.vpk-news.ru/articles/35591>
- Gjerstad, Michael og Niels Bo Poulsen (2021). Ruslands militærkultur: Reformprocessens akilleshæl?, pp. 107-143 i Niels Bo Poulsen og Jørgen Staun (red.), *Rusland som militær stormagt*. København: Djøf Forlag.
- Gurkin, A. I. og Lagunov, A. I. (2016). Ujti Ot Sjablona: Pedagogitjeskije uslovija razvitija taktitjeskogo mysjlenija kursantov vuzov. *Vestnik Vojennogo Obrazovanija* 2/2 (September-Oktober): 51-55.

- Hansen, Flemming Splidsboel (2021). Militarisme og patriotisme i Rusland – kulturen bag den militære kampkraft, pp. 145-173 i Niels Bo Poulsen og Jørgen Staun (red.), *Rusland som militær stormagt*. København: Djøf Forlag.
- Harrison, Richard W. (2016). *G. S. Isserson and the war of the Future: Key writings of a Soviet military theorist*. Jefferson: McFarland & Company Inc.
- Jonsson, Oscar (2019). *Russian understanding of war: Blurring the lines between war and peace*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Karpov, V. V. (2020). Pobezdjaja Stereotipy Mysljenija: K probleme formirovanija tvorjteskikh sposobnostej slusjatelej Vojennoj Akademii Generalnogo Sjtaba s utjetom istoritjeskoj prejemstvennosti v obutjenii. *Vestnik Vojennogo Obrazovanija* 1/22 (Januar-Februar): 32-38.
- Kreml (2022). Ukaz “Ob objavlennii tjasitijnoj mobilizatsii v Rossijskoj Federatsii”. (21. september). <http://kremlin.ru/events/president/news/69391>
- Lukjanov, Fjodor (2022). Ukraine, Russia, and the new world order: Interview with Fyodor A. Lukyanov. *Russia In Global Affairs*, 14. oktober. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/ukraine-russia-world-order/>
- Melnyk, Taïca (2022). Ponad milion ukrajintsiv u formi zabezpetjujut oboronu krajiny – Reznikov. *Forbes.ua*, 8. juli. <https://forbes.ua/news/ponad-1-mln-lyudey-u-formi-zabezpechuyut-oboronu-ukraini-reznikov-08072022-7072>
- Monaghan, Andrew (2017). *Power in modern Russia*. Manchester: Manchester University Press.
- Murray, Williamson (2011). *Military adaptation in war: With fear of change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myre, Greg (2022). Russia is trying to recruit Syrians to fight in Ukraine, U.S. says. National Public Radio, 7. marts. <https://www.npr.org/2022/03/07/1084963489/us-russia-is-trying-to-recruit-syrian-fighters-to-go-to-ukraine>
- NATO (2021). AAP-06 NATO GLOSSARY OF TERMS AND DEFINITIONS (ENGLISH AND FRENCH). North Atlantic Treaty Organization Standardization Office (NSO).
- Novaja gazeta* (2022). Istotjnik: zasekretjennyj punkt ukaza o mobilizatsii pozvoljajet Minoborony prizvat odin million tjelovek. (22. september). <https://novayagazeta.eu/articles/2022/09/22/istotchnik-zasekrechennyi-punkt-ukaza-o-mobilizatsii-pozvoli-aet-minoborony-prizvat-odin-million-chelovek-news>
- Parfonov, Hlib (2022). Colossus with feet of clay. *Eurasia Daily Monitor Volume 19* (88). <https://jamestown.org/program/colossus-with-feet-of-clay/>
- Phillips, Richard H. (1991). Soviet military debate on the initial period of war: Characteristics and implications. *The Journal of Soviet Military Studies* 4 (1): 30-61, DOI: 10.1080/13518049108430013

- Poulsen, Niels Bo (2022). Militærhistoriker: Den menneskelige faktor gør det russiske forsvar sårbart. *Altinget*, 12 september. <https://www.alinget.dk/forsvar/artikel/militaerhistoriker-den-menneskelige-faktor-goer-det-russiske-forsvar-saarbart>
- Poulsen, Niels Bo og Jørgen Staun (2021). Konklusion, pp. 385-400 i Niels Bo Poulsen og Jørgen Staun (red.), *Rusland som militær stormagt*. København: Djøf Forlag.
- Renz, Bettina (2018). *Russia's military revival*. Cambridge: Polity Press.
- Russisk forsvarsministerium (uden dato a). *VOJENNAJA MOSJTJ*. <https://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details.htm?id=4337@morfDictionary>
- Russisk forsvarsministerium (uden dato b). *BOJEVAJA MOSJTJ*. <https://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details.htm?id=3456@morfDictionary>
- Ukrainske præsidents kontor (2022). UKAZ PREZYDENTA Ukrainy No. 69/2022 Pro Zahalnu Mobilizatsiju (24. februar 2022). <https://www.president.gov.ua/documents/692022-41413>
- Ulfving, Lars (2005). *Rysk krigskonst* (Vojennoje Iskusstvo). Stockholm: Försvarshögskolan, Krigsvetenskapliga institutionen.
- Ven Bruusgaard, Kristin (2021). Russian nuclear strategy and conventional inferiority. *Journal of Strategic Studies* 44 (1): 3-35. DOI: 10.1080/01402390.2020.1818070
- Watling, Jack og Nick Reynolds (2022). Ukraine at war: Paving the road from survival to victory. Chatham House (4. juli). <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/ukraine-war-paving-road-survival-victory>
- Wegner, Sten (2021). Introduktion til spørgsmålet om det russiske forsvars militære evne, pp. 177-195 i Niels Bo Poulsen og Jørgen Staun (red.), *Rusland som militær stormagt*. København: Djøf Forlag.
- Westerlund, Fredrik og Susanne Oxenstierna (2019). *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2019*. Stockholm: FOI.

André Ken Jakobsson og Liv Nielsen

# Cyberdomænet i Ukrainekrigen: et udvidet kamprum med proxyaktører, eskalationsstiger og fjendemærkater

Ruslands invasion af Ukraine indvarsler en ny æra af konflikt mellem teknologisk avancerede stater, hvor det fysiske domænes konventionelle krig smelter sammen med krigsførelse i cyberdomænet. Ukrainekrigens unikke karakter er kendetegnet ved et udvidet kamprum, hvor den militære logik trænger ind i den civile sfære og skaber nye konfliktrelationer på tværs af offentlige og private skillelinjer. På denne baggrund udforsker artiklen, hvordan Ukrainekrigens udvikling informerer tre af cyberdomænets kernespørgsmål. Første spørgsmål handler om relationen mellem staten og ikkestatslige aktører med et fokus på brugen af cyberproxyer i krigen under inddragelse af Ukraines it-hær. Andet spørgsmål handler om afskrækkelse og eskalering af konflikten gennem cyberdomænets eskalationsstiger og -tærskler, der angår strategisk signalering og udvides med eskalationsgitteret. Tredje spørgsmål omhandler attribuering, der er en politisk højspændt affære, hvor aktøren bag cyberoperationer påsættes et fjendemærkat. Artiklen konkluderer på, hvordan de hidtidige erfaringer fra krigen kan informere brugen af cyberdomænet i fremtidens konflikter.

Nøgleord: Ukrainekrigen, cyberdomænet, it-hær, eskalationsgitter, attribuering

## Et udvidet kamprum

Krigen i Ukraine og den rolle, som cyberdomænet spiller, er den hidtidige kulmination på et kamprum, der har udvidet sig voldsomt over de seneste årtier. En udvidelse, der er sket gennem en evolution i tænkningen om krigsvindende strategier, og som har bevæget sig i konceptuelle og doktrinære ryk. Disse ændringer i strategisk tænkning finder traditionelt sted ved at kombinere historiske erfaringer fra tidligere konflikter med nye organisatoriske principper og teknologiske fremskridt i militære kapaciteter. Eksempelvis var en dominerende tænkning under Anden Verdenskrig idéen om at drage fordel af luftdomænet baseret på erfaringerne fra det forholdsvis nye flyvevåben under Første Verdenskrig. Det førte ultimativt til idéen om tæppebombning af store byområder som en krigsvindende strategi. Og tusindvis af dræbte civile. Bombningerne af London og ødelæggelsen af Dresden står som eksempler på strategiens konsekvenser i praksis. Litteraturen om strategisk tænkning har siden født en række

konkurrerende koncepter, der ofte hviler på teknologiske landvindinger. Et gennemgående træk fra 1980'erne og frem er idéen om netværksbaseret krigsførelse. Registrerende sensorer til dataindsamling, computere til databehandling og koordinerende kommunikation mellem enheder og våbensystemer udstyret med præcisionsvåben er siden da blevet set som afgørende for succes. Den netværksbaserede amerikanske sejr i Golfkrigen mod Irak i starten af 90'erne blev af mange tolket som et skelsættende bevis herpå (Renz og Smith, 2016). Siden har avanceret teknologi, der bliver opfundet, produceret og driftet af private aktører, indtaget en voksende rolle i moderne krigsførelse, der særligt via cyberdomænet trænger ind i ellers traditionelt set civile rum.

### *Et nyt domæne*

Da det amerikanske forsvarsministerium, Pentagon, i 2011 officielt anerkendte cyber som et operationelt kampdomæne på linje med de fire fysiske domæner land, vand, luft og rummet, skete det samtidig med en erkendelse af, at forsvaret af dette domæne i høj grad afhænger af offentligt-private partnerskaber (DoD, 2011). Cyberdomænets særlige natur, der består af både fysiske og virtuelle lag samt fungerer som civil kritisk infrastruktur, har således det militære kamproms ekspansion indbygget i sig. Krigsførelse i cyberdomænet og ekspansionen ind i den civile sfære bliver forsøgt fanget gennem den strategiske tænkning indeholdt i hybrid krigsførelse. Her er fokus ultimativt på en *whole-of-society* tilgang, der forsøger at bringe alle relevante instrumenter og angrebsvektorer i spil. Og heri består det hybride element, altså inddragelsen af især ikkemilitære instrumenter til at opnå strategisk succes. Det hybride angreb mod en anden stat vil derfor udgøres af ”den synkroniserede brug af flere magtinstrumenter, der er skræddersyet til specifikke sårbarheder på tværs af hele spektret af samfundsfunktioner for at opnå synergieffekter” (Cullen og Reichborn-Kjennerud, 2017). Disse magtinstrumenter kan antage mange former såsom det militære (soldater, våben, doktrin), det økonomiske (lån, investeringer, eksport), det politiske (diplomati, infiltrering, korrupsion), informationsinstrumentet (mediestyring, påvirkningsoperationer, desinformation) og så videre. Cyberdomænets særegne natur gør, at det i varierende udstrækning løber på tværs af, samt faciliterer og samtidig udgør en svaghed for, alle disse instrumenter. Handlinger i det udvidede kamprum finder således i stigende grad sted i den svært gennemskuelige gråzone mellem krig og fred (Jakobsson, 2019).

### *Ukrainekrigens cyberdimension*

Invasionen af Ukraine tog reelt set sin begyndelse i cyberdomænet, da russiske angreb mod den engelsksprogede avis, *Kyiv Post*, og Viasat (KA-SAT) satel-

litnetværket blev iværksat, en time før Ruslands konventionelle styrker rullede ind over de ukrainske grænser den 24. februar (Przetacznik og Tarpova, 2022: 2). Det amerikanske Viasat-netværk blev brugt af Ukraines militær til kommunikation med landets fronttropper, og cyberangrebet var dermed et centralt element i invasionsplanen (Miller, Scott og Bender, 2022). Ruslands praktisering af hybrid krigsførelse har tiltrukket sig opmærksomhed siden den ulovlige annektering af Krim i 2014, hvor de berygtede små grønne mænd i militæruniformer uden insignier overraskede Ukraines forsvar og resten af verden. Siden da har den russiske generalstabschef Gerasimovs analyse af vestlig krigsførelse i det 21. århundrede været et centralt tema i debatten om strategisk tænkning. Især fordi Gerasimov fra sin russiske synsvinkel ser Vesten udnytte et hybridt udvidet kamprum. Gerasimov ser derfor en ny tilstand, hvor krig ikke længere erklæres, og hvor ”[s]elve ”krigens regler” har ændret sig. Rollen, som ikke-militære midler spiller for at opnå politiske og strategiske mål, er vokset, og i mange tilfælde har de overskredet kraften af våbenmagt i deres effektivitet” (Gerasimov, 2016: 16). Vurderingen er derfor, at det ofte er mere effektivt at anvende andre magtinstrumenter end det militære. Og selvom Ruslands krig mod Ukraine naturligvis er domineret af konventionel krigsførelse og har et stort fokus på de sikkerhedspolitiske aspekter af Vestens våbenleverancer, så må betydningen af cyberdomænet ikke forsømmes. I det udvidede kamprum smelter den konventionelle krigs netværksbaserede krigsførelse sammen med cyberdomænets hybride muligheder. Det er opsigtsvækkende, at Storbritanniens Nationale Center for Cybersikkerhed (NCSC) vurderer, at krigens cyberdimension kan være uden historisk sidestykke. Direktøren, Lindy Cameron, pointerede syv måneder efter invasionens start, at ”det, vi har set, er en meget betydelig konflikt i cyberspace – sandsynligvis den mest vedvarende og intensive cyberkampagne nogensinde” (Palmer, 2022).

Den vurdering finder ammunition hos amerikanske Microsoft, der tager del i det ukrainske cyberforsvar. Microsoft har i den rolle fra december 2021 til marts 2022 observeret hundredvis af cyberhændelser fra russiske statsaffilierte grupper rettet mod Ukraine, hvoraf en del er destruktive angreb samt bredspektrede efterretningsaktiviteter. I tilgift har Microsoft i løbet af krigens første seks uger observeret tydelige sammenhænge mellem høj kinetisk aktivitet og høj cyberaktivitet målrettet de samme sektorer eller geografiske steder. Rusland har altså som forventet forfulgt en synkronisering mellem militære aktiviteter i de traditionelle domæner og cyberdomænet som led i krigen (Microsoft, 2022: 9–10). En synkronisering, som Rusland dog har haft svært ved at levere de ønskede effekter af og derfor den 10. og 11. oktober 2022 satte de første store missilangreb mod kritisk ukrainsk energiinfrastruktur ind – og ramte cirka 30

pct. af denne med store udfald og restriktioner til følge (Voitovych og Hardie, 2022).

Til trods for den russiske cybermagts mange angreb, så har den hidtil rapporterede destruktive effekt altså været relativt begrænset, hvilket understreger værdien af et velorganiseret cyberforsvar samt den koordinerede indsats fra store vestlige firmaer. Men dette hidtidige udfald kan også sætte spørgsmålstegn ved nytten af offensive cyberkapabiliteter (Lewis, 2022). Her er det vigtigt at huske på, at cyberdimensionen af konventionel krig også dækker spionage, forberedelse af kamppladsen, angreb på udenlandske aktører samt påvirkningsoperationer i informationsrummet. Cyberdomænet trives i det udvidede kamprum, hvor det menneskelige sind også er genstand for krigsførelse. Russiske påvirkningsaktiviteter gennem eksempelvis *hack-and-leak* af fortrolig eller falsk information, der fører til et sammenbrud af transatlantisk solidaritet med Ukraine og dermed underminering af våbenleverancer, vil potentielt være et stærkere våben mod det ukrainske militær end nok så mange russiske krydsermissiler.

## Proxyaktører

Det første af cyberdomænets tre kernespørgsmål angår, hvem der er domænets centrale aktører. Et entydigt svar herpå bliver kompliceret af domænets demokratisering, der karakteriseres af meget lave *entry-costs* i modsætning til krigsførelsens andre domæner, hvor adgangen oftest kræver højt specialiseret uddannelse og træning samt dyrt materiel, der er underlagt strenge restriktioner for anskaffelse og brug. Cyberdomænets centrale aktører skal findes i et bredt spektrum fra leverandører og programmører over efterretningstjenester og militærenheder til organiserede cyberkriminelle og frivillige hacktivist. Ruslands krig mod Ukraine kan derfor fungere som en linse, hvorigennem spektret relativt set kan indsnævres ved at fokusere på det rum, der udstrækkes mellem statslige og ikke-statslige aktører, der aktivt deltager i krigens cyberoperationer. For en mere dybdegående analyse af især private markedsaktørers rolle og status henvises til Karen Lund Pedersens artikel i dette temanummer. For nuværende rettes fokus her mod en særlig aktør.

### *Ukraines it-hær*

Fra den ukrainske side blev ét svar på invasionen den hastigt etablerede gruppe IT army of Ukraine. Gruppens eksistens illustrerer demokratiseringen af cyberdomænet gennem *crowd-sourced* deltagelse af frivillige. It-hæren bliver dermed en case, der gør det muligt at udforske en stats bevæggrunde for mobiliseringen af denne type aktør, samt hvilke udfordringer der kendetegner denne cyberproxyrelation. Et analytisk rammeværktøj må centreres om brugen af proxyaktører

i cyberdomænet, der i en eller anden udstrækning arbejder for samt forfølger statens målsætninger. Til brug herfor identificerer Tim Maurer to typer *shaping*-praksisser, hvor en stat enten forsøger at forme andre staters relation til deres proxyer eller forsøger at forme statens eget forhold til statens egne cyberproxyer (Maurer, 2018: 138). Sidstnævnte er af særlig interesse for det statusspil om anerkendelse og tilknytning til eller afvisning fra staten, som cyberproxyer i denne krig indgår i. Relationerne mellem en stat og cyberproxyer falder i tre overordnede kategorier, der handler om delegation, orkestrering og sanktionering. Hvor de to første kategorier beskriver statens relation til aktøren forud for og under en proxyaktørs offensive cyberoperationer, beskriver den sidste kategori statens relation til proxyer, *efter* en given operation har fundet sted (Maurer, 2018: 125–128). Hver kategori skal betragtes som et kontinuum, inden for hvilket relationen styrkes eller svækkes, alt efter graden af statens indflydelse samt kontrol over proxyens handlinger (Maurer, 2018: 125).

I de tidligste faser af cyberkonflikten mellem Rusland og Ukraine efter den russiske hybride besættelse af Krim i 2014, formåede Ukraine, mod forventning, ikke i tilstrækkelig grad at mobilisere og udnytte landets offensive cyberkapabiliteter i form af frivillige samt mere organiserede proxyaktører (Maurer, 2015: 88). En statslig strategi og kapacitet var fraværende. I kølvandet på Ruslands invasion i 2022 er der i midlertidig opstået en ny situation, kendetegnet ved en nærmest eksplosiv mobilisering af aktører, der flokkes om at understøtte Ukraines defensive og offensive cyberoperationer. Mobiliseringen af Ukraines it-hær opstod delvist på baggrund af et tweet fra den Ukrainske vicepremierminister, Mykhailo Fedorov, den 26. februar 2022. I tweetet bekendtgjorde Fedorov, at Ukraine søgte frivillige til en it-hær, og at oplysninger om aktuelle mål for offensive operationer ville blive delt på chattjenesten Telegram (Soesanto, 2022: 6). Trods massiv mediebevågenhed rettet mod it-hæren er det endnu uklart, *hvem* der udgør it-hæren, samt hvilken relation staten konkret har til gruppen. Disse udestående svar er vigtige, da relationen rejser udfordringer for grundlæggende forhold som kontrol, autoritet og statsligt ansvar. Foreløbige oplysninger indikerer, at it-hæren overordnet kan inddeles i to grupperinger; en ”global” it-hær bestående af frivillige samt en intern ”kerne” sammensat af højt kvalificerede it-specialister (Delcker, 2022; Soesanto, 2022).

### *Den ”globale” it-hær*

Den ”globale” it-hær er sammensat af en række vidt forskellige aktører, herunder enkelte individer, løsere grupperinger som hackerkollektivet *Anonymous* eller dele heraf (Soesanto, 2022: 25) samt en række ukrainske techvirksomheder (Cerulus, 2022). It-hærens relation til den ukrainske stat kan anskues ud fra



statens *orkestrering* af it-hærens aktiviteter. For eksempel beskriver Ukraines viceminister for digital omstilling, Oleksandr Borynyakov, hvordan hans team udsender specifikke instrukser til it-hæren via Telegram (Labott, 2022). Relationen fremstår ikke som præget af kontrol, men bygger i stedet på antagelsen om, at stat og it-hær deler nogle fælles mål, der danner grundlag for samarbejdet. For eksempel beskriver en dansk frivillig, hvordan russiske krigsforbrydelser har motiveret ham til dagligt at iværksætte koordinerede DDoS angreb (Delcker, 2022). Ligeledes beskriver CEO for cybersikkerhedsvirksomheden *Hackem*, Dmytro Budorin, hvordan han i fællesskabet med øvrige aktører oplever, at det ukrainske tech-samfund er ”forenet som aldrig før” (Cerulus, 2022). It-hærens diversificerede organisation gør den ifølge viceminister Borynyakov til et magtfuldt redskab for staten og han beskriver, hvordan gruppen i sin natur er svær at forstyrre og nær umulig at nedbryde (Labott, 2022).

### ”Kernen” af Ukraines it-hær

Hvor den ”globale” it-hær agerer på baggrund af informationer, der deles på Telegram, indikerer analyser af en række cyberoperationer og efterfølgende deling af informationer, at der ud over den ”globale” it-hær eksisterer en ”intern” gruppering, sammensat af højtspecialiserede aktører, der lader til at operere i tæt samarbejde med ukrainske forsvars- og efterretningsmyndigheder (Soesanto, 2022: 20). Techentreprenøren Yegor Aushev beskriver, hvordan han, efter forespørgsel fra staten, har iværksat en mobilisering af højtuddannede og verificerede it-specialister, der bidrager til statens indsatser (Delcker, 2022). Samarbejdet er endnu ikke bekræftet af de ukrainske myndigheder, men Borynyakov fremhæver eksempelvis, at staten gennem de seneste år har investeret betydelige ressourcer i at udvikle landets techindustri. Resultatet er, at Ukraine i dag kan trække på betydelige kapaciteter fra sektoren, der dels kan fungere som substitut for en begrænset offensiv cyberkapacitet i militæret, dels kan bidrage til beskyttelsen af landets kritiske infrastruktur (Voo, Hemani og Cassidy, 2022: 12).

Specifikke krav til aktørernes kompetencer og verificering indikerer, at relationen bygger på en grad af kontrol, hvor staten *delegerer* autoritet til en organiseret cyberproxy, men bevarer en grad af indflydelse, navnlig ved at deltage i planlægning og supervision (Maurer, 2015: 127). Alligevel viser udtalelser fra medlemmer af ”kernen”, at proxyaktørerne grundlæggende agerer ud fra en idé om, at de deler et fælles mål med staten. Dette indikerer, at relationen bevæger sig i et spektrum mellem *orkestrering*, hvor staten udsteder specifikke instruktioner på baggrund af fælles interesser, og *delegation*, hvor staten fortsat bevarer en tilstrækkelig grad af kontrol over aktørens handlinger. Dette er klassisk brug

af det udvidede kamprum gennem cyberproxyer, der friholder staten til kunne påberåbe sig plausibel benægtelse og dermed fraskrive sig ansvaret.

## Eskalationsstiger

Artiklens andet kernespørgsmål angår, hvordan stater håndterer afskrækkelse og eskalation i cyberdomænet. I 2014 erklærede NATO, at cyberangreb kan udløse et artikel 5-svar på linje med konventionelle angreb mod en medlemsstat (Prucková, 2022). Dermed er grundudfordringen på overfladen ens for de traditionelle domæner og cyberdomænet, hvor afskrækkelse og eskalation hviler på, hvilke defensive eller offensive handlinger aktørerne foretager sig, hvilke signaler de ønsker at sende, samt hvordan handlinger og signaler bliver modtaget. Strategisk signalering er derfor et bærende element. Og i parallel med hvordan aktører, der fører hybrid krigsførelse generelt sigter efter at holde deres handlinger under tærsklen for, hvornår den angrebne part kan eller vil svare igen eller eskalere, så efterstræber operationer i cyberdomænet som hovedregel det samme. Forskellen fra de fire traditionelle domæner er imidlertid, at mens litteraturen om strategisk tænkning har udviklet avancerede strategier for både konventionel og nuklear afskrækkelse, så mangler der en fælles anerkendelse af, hvordan eskalationsstigerne i cyberdomænet virker (Shea, 2017: 27). Besvarer man fx proportionelt den potentielle skade, en afværget offensiv cyberoperation kunne udøve, eller besvarer man den faktiske skadevirkning? Og hvordan udmåler man et proportionelt svar – måske endda mod en aktør, der ikke vedkender sig angrebet? Disse er kun de mest fundamentale spørgsmål, hvis svar tilsammen er afgørende for, hvor langt en aktør bevæger sig op eller ned ad cyberdomænets eskalationsstige. Frygten er, naturligvis, at den ene eskalerende handling medfører den næste op ad trinene.

### *Et eskalationsgitter*

Eskalationsstigen er universalt brugt i strategisk tænkning som en metafor for udviklingen i en konflikts intensitet. Men i cyberdomænets udvidede kamprum vil stigen ofte repræsentere et problematisk endimensionelt analyseapparat, da fjendtlige handlinger i det udvidede kamprum netop søger tvetydigheden som en strategi for risikohåndtering. Stigen er, i kontrast hertil, begrænset af kun at have et vertikalt eskalationsrum til rådighed. Den horisontale eskalation, hvor fjendtlige handlinger udvides gennem brug af nye magtinstrumenter eller nye angrebsflader, kan være umulige at indplacere på stigen vertikale trappe-trin. Eksempler fra offensive cyberoperationer i Ukraine-krigen kan belyse denne problemstilling. Ruslands historisk set enormt effektive offensive cyberoperationer udført af Sandworm-gruppen mod Ukraines energiforsyning i de

kolde december måneder i 2015 og 2016 resulterede i begge tilfælde i blackouts for tusindvis af ukrainske borgere (Park og Walstrom, 2017). Og som led i Ruslands invasion i 2022, har Sandworm, der antages at være tilknyttet det russiske militær, udført lignende operationer mod Ukraine for at udløse et tredje blackout. Denne gang var angrebene dog langt fra lige så succesfulde, og effekten blev minimeret. Men angrebet var både velforberedt og sofistikeret og kunne potentielt have lukket for strømmen til 2 mio. mennesker (Conger, 2022). I alle tre tilfælde kunne strømmen reetableres, og ingen har officielt taget ejerskab for operationerne, men uanset denne tvetydighed er der tale om alvorlige suverænitetskrænkelser. Et modsvar på invasionen blev fra den ukrainske side den ovenfor nævnte ukrainske it-hær, der i de første dage af invasionen udarbejdede en offentlig liste på 31 russiske mål, der siden er vokset over tid. De tidligste mål inkluderede russiske myndigheder, tre banker og store infrastrukturvirksomheder samt søgemaskinen og mailudbyderen Yandex (Abrams, 2022). Også i Ukraines tilfælde er konsekvenserne af disse cyberoperationer svære at vurdere, og vigtigst af alt: Hvor på eskalationsstigen skal de to parter handlinger indplaceres? Usikkerheder, der forøges af en mængde aktører, der kan handle på egen hånd uden for statens magt. Disse eksempler peger på behovet for et mere avanceret analytisk værktøj end eskalationsstigen. Her kommer eskalationsgitteret til sin ret. Gitteret som en tredimensionel struktur (tænk på skelettet til et højhus) gør det muligt at planlægge egne samt forstå modstanderens træk som horisontale bevægelser – og dermed ikke kun som den voldsommere eskalation, næste stige trin ville være udtryk for.

Gittermetaforen hjælper også til en nuanceret forståelse af cyberdomænets forskellige operationstyper. En trusselsanalyse, der benytter eskalationsgitteret, kan i højere grad skelne mellem de tre overordnede Computer Network Operations: forsvar (defense), efterretning (exploitation) og angreb (attack) (DoD, 2018: 40-41). Forsvar handler om at detektere og neutralisere specifikke trusler, efterretning forsøger at indhente data eller forberede fremtidige operationer, og angreb handler om at skabe nægtelseeffekter såsom nedbrydning eller ødelæggelse af systemer eller fysiske elementer. Der kan være stor forskel i trusselsniveauet fra disse operationer, hvilket illustreres af udviklingen i cyberoperationer rettet mod den danske energisektor. I 2018 advarede både Forsvarets Efterretningstjeneste og energibranchen om, at sektoren var udsat for hacking, der på daværende tidspunkt blev set som spionageaktiviteter og dermed faldt i efterretningskategorien. Dog stadig i den alvorlige ende, da USA advarede om en koordineret kampagne, der skulle lamme den europæiske energiforsyning før en mulig konflikt (Kongstad og Seidelin, 2018). Siden den russiske invasion begyndte, har den danske energisektor oplevet et væsentligt forvær-

ret trusselsniveau, hvor alene angreb mod fjernvarmeforsyningen er femdoblet, særligt målrettet den operationelle driftsteknologi. Alle tegn peger på russiske aktører (Eriksen, 2022). Den kronologiske udvikling i cyberoperationer mod dansk energiforsyning har således udviklet sig fra en horisontal eskalering af efterretningstypen til vertikal eskalering af angrebstypen. Yderligere træk har fundet sted gennem det udvidede kamprums hybride metoder, hvor sabotagen af gasrørsledningerne Nord Stream 1 og 2 tæt på Bornholm i september 2022 formodentlig er del af samme koordinerede kampagne (Mortensen, 2022), der i kombination med truslen fra uidentificerede droneoverflyvninger ved skandinaviske olie- og gasfelter skal udnytte danske og europæiske energisårbarheder (Bugge, 2022).

## Attribuering

Cyberdomænets tredje centrale spørgsmål angår, hvordan stater håndterer attribuering af cyberoperationer, altså hvordan man tilskriver ansvaret til en bestemt aktør. Dette kan foregå på forskellige niveauer internt i statens efterretningsmyndigheder, der rapporterer til det politiske niveau baseret på hændelsens karakter. Spørgsmålet om at foretage en offentlig attribuering bliver imidlertid politisk følsomt, da en sådan åben tilskrivelse bevæger sig ind i eskalationsgitterets dynamikker. Derfor bliver cyberoperationer, uanset om typen er forsvar, efterretning eller angreb, i overvejende grad ikke meddelt offentligheden og slet ikke attribueret. Denne stiltiende accept skyldes også, at både offentlige og private aktører er tilbageholdende med at offentliggøre succesfulde angreb mod deres systemer af frygt for at miste legitimitet eller kunder. Der er således overbevisende argumenter for ikke at foretage en offentlig attribuering, der ultimativt placerer et fjendemærkat på (proxy)aktøren og den eventuelt bagvedliggende stat.

Det udvidede kamprums tvetydighed vanskeliggør også efterforskningen, da man ofte er nødt til at arbejde med sandsynligheder og motiver, når de konkrete beviser ikke er tilstrækkelige. En teknisk attribuering vil eksempelvis tage udgangspunkt i, hvilke sårbarheder udnyttes, og hvilke offensive værktøjer der bliver brugt, da disse ofte kan knyttes til bestemte aktører som et teknisk fingeraftryk. Nogle af de seneste års største cyberoperationer understreger dog kompleksiteten heri. EternalBlue, et værktøj udviklet af den amerikanske efterretningstjeneste, National Security Agency (NSA), til at udnytte sårbarheder i Windows styresystemet, blev i 2017 lækket af Shadow Brokers gruppen. Det førte til brugen af EternalBlue i blandt andet den globale WannaCry ransomware operation få måneder efter og igen i det destruktive NotPetya angreb rettet mod Ukraine, men med global spredning til Mærsk-koncernen og det

britiske sygehusvæsen (Hern, 2017). Der er således mange bevægelige dele i spil, men alligevel resulterede disse operationer i offentlig stat-til-stat attribuering, hvor en række lande med Amerika og Storbritannien i spidsen tilskrev Wanna-Cry til Nordkorea og, med Danmark som medunderskriver, tilskrev NotPetya til Rusland (Tsagourias og Farrell, 2020: 4). Og det er ikke kun brugen af andres værktøjer, der komplicerer attribuering, men også brugen af andre staters operative infrastruktur som eksempelvis den russiske gruppe Turla, der ifølge Storbritannien infiltrerede den iranske gruppe APT34 og udførte cyberoperationer herigennem hovedsageligt i Mellemøsten. Med den overlagte risiko for at disse fejlagtigt blev tilskrevet Iran i stedet for Rusland (Stubbs og Bing, 2019). Selv med disse udfordringer in mente bliver visse offensive cyberoperationer alligevel offentligt attribueret, og dermed består det centrale spørgsmål: Hvordan kan stater håndtere denne beslutning?

### *Et offentligt attribueringsframework*

Ruslands konventionelle krigshandlinger mod Ukraine har i voldsom grad øget opmærksomheden på cyberdomænet og i forlængelse heraf øget villigheden fra både stater og private firmaer til offentligt at attribuere russiske cyberoperationer. Og ifølge Florian J. Egloff og Max Smeets' *Public Attribution Framework* gør beslutningstagere klogt i at anskue spørgsmålet gennem en "strategisk, koordineret pragmatisme", hvor man holder sig målet med attribuering for øje og samtidig vurderer potentielle negative konsekvenser fra sag til sag (Egloff og Smeets, 2021: 2). Det strategiske mål med offentlig attribuering handler fundamentalt om at afskrække yderligere cyberoperationer ved fx at delegitimere gennem *naming-and-shaming*, true med straffeaktioner, sætte normer for adfærd i cyberdomænet, opbygge et fælles trusselbillede eller alternativt at retfærdiggøre nationale efterretningsmyndigheders ressourcetræk (Egloff og Smeets, 2021: 7-8). Frameworkets fire kategorier guider og vurderer, om beslutningen fremmer eller begrænser muligheden for at forfølge det strategiske mål. Disse hjælper også den udenforstående iagttager. Første kategori, efterretning, vurderer styrken af beviser for den mulige attribuering, og om målet helliger eventuel afsløring af metoder og viden. Anden kategori, hændelsens alvorlighed, vurderer cyberoperationens type og formål samt aktørens motivationer og identitet, der kan være afgørende for, hvilket mål det er muligt at forfølge gennem offentlig attribuering, da nogle aktører kan være svære at udskamme eller straffe. Tredje kategori, geopolitisk kontekst, vurderer tidsmæssige aspekter samt relationen til angriberen, da offentlig attribuering af en allieret stats spionage kan være kontraproduktivt, mens det kan forholde sig omvendt med en fjendtlig stat. Fjerde kategori, handlingsrummet efter attribuering, vurderer de ressourcer,

der er nødvendige for at følge op på tilskrivningen samt de negative effekter, der kan opstå, såsom øget interesse fra fjendtlige aktører rettet mod et strategisk vigtigt aktiv (Egloff and Smeets, 2021: 8-16). Det helt fundamentale spørgsmål, som både private og offentlige aktører skal forholde sig struktureret til, er: Vil forfølgelse af det strategiske mål overskride omkostningerne ved den form for attribuering, der er mulig? Ukrainekrigen og erfaringerne herfra har allerede ændret kalkulerne for frameworkets fire kategorier og kommer utvivlsomt til at være normskabende fremadrettet, hvor Rusland i Vesten utvetydigt opfattes som en fjendtlig cybermagt.

## Konklusion: Ukrainekrigen kræver handling

Svar på cyberdomænets tre kernespørgsmål om aktører, eskalation og tiltribuering har kun fået yderligere relevans i lyset af Ruslands krig mod Ukraine. En intensiverende brug af det udvidede kamprum kræver hurtig læring og tilpasning, der kan sikre større afskrækkelsespotentiale. Analysen peger således i retning af tre svar. For det første må især vestlige stater fundamentalt gentænke forholdet til private cyberaktører, herunder cyberproxyer. Ukraines succesfulde inddragelse af ikkestatslige aktører samt det internationale samarbejde med vestlige techgiganter understreger, at cyberforsvar er både muligt og effektivt. Den strategiske tænkning om netværksbaseret krigsførelse udvider derigennem sin logik til den civile sfære, men introducerer også udfordrende relationer, der kræver nye styringsmekanismer. For det andet må den strategiske forståelse af eskalation gennem cyberdomænet nuanceres yderligere i takt med, at forskellen mellem operationstyper sløres, mens angrebsvektorer og aktivitetsniveauer øges. Eskalationsstigen som analytisk værktøj kan derfor med fordel udbygges til eskalationsgitteret, der bedre kan håndtere den horisontale eskalation, hvor flere og forskelligartede (cyber)magtinstrumenter tages i brug og synkroniseres. For det tredje tyder meget på, at offentlig tiltribuering af cyberoperationer vil spille en større rolle i at informere staternes egne cyberforsvar gennem opmærksomhed om trusselsniveauet, men også som forsøg på at samle internationale alliancer og søge normdannelse for cyberdomænet. Derfor kræver offentlig tilskrivning af cyberoperationer fremadrettet endnu større strategiske overvejelser og bør altid afklare tiltribueringens strategiske mål samt inddrage strukturerede vurderinger af effekt og opfyldelse. Det tilnærmelsesvis kollektive sikkerhedssvar fra Vesten i form af hjælp til Ukraine kan danne præcedens for cyberdomænet på tværs af en lang række aktører, der med sikkerhedsdimensionen i centrum må genoverveje samarbejdsrelationer. Både internt i staten og globalt.

## Litteratur

- Abrams, Lawrence (2022). Ukraine recruits "IT army" to hack Russian entities, lists 31 targets. *BleepingComputer*, 26. februar. <https://www.bleepingcomputer.com/news/security/ukraine-recruits-it-army-to-hack-russian-entities-lists-31-targets/>
- Bugge, Mathilde (2022). Ekspertes kalder mystisk droneaktivitet "påfaldende" efter Nord Stream-eksplosion. DR, 30. september 2022 <https://www.dr.dk/nyheder/indland/ekspertes-kalder-mystisk-droneaktivitet-paafaldende-efter-nord-stream-eksplosion>
- Cerulus, Laurens (2022). Kyiv's hackers seize their wartime moment. *POLITICO*, 10. marts. <https://www.politico.eu/article/kyiv-cyber-firm-state-backed-hacking-group/>
- Conger, Kate (2022). Ukraine says it thwarted a sophisticated Russian cyberattack on its power grid. *The New York Times*, 12. april. <https://www.nytimes.com/2022/04/12/us/politics/ukraine-russian-cyberattack.html>
- Cullen, Patrick J. og Erik Reichborn-Kjennerud (2017). MCDC countering hybrid warfare project: Understanding hybrid warfare. *Multinational Capability Development Campaign*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/647776/dar\\_mcdc\\_hybrid\\_warfare.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/647776/dar_mcdc_hybrid_warfare.pdf)
- Delcker, Janosch (2022). Ukraine's IT army: Who are the cyber guerrillas hacking Russia? *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/ukraines-it-army-who-are-the-cyber-guerrillas-hacking-russia/a-61247527>
- DoD (2011). *Department of Defense strategy for operating in cyberspace*. United States Department of Defense. <https://csrc.nist.gov/CSRC/media/Projects/ISPAB/documents/DOD-Strategy-for-Operating-in-Cyberspace.pdf>
- DoD (2018). *Joint publication 3-12: Cyberspace operations 9 June 2018*. United States Department of Defense. [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3\\_12.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_12.pdf)
- Egloff, Florian J. og Max Smeets (2021). Publicly attributing cyber attacks: a framework. *Journal of Strategic Studies*. <https://doi.org/10.1080/01402390.2021.1895117>
- Eriksen, Freja Celine (2022). Cyberangreb mod fjernvarmen er femdoblet siden Ukraine-invasion. *Energiwatch.dk*, 24. marts. [https://energiwatch.dk/Energinyt/Politik\\_\\_\\_Markeder/article13851044.ece](https://energiwatch.dk/Energinyt/Politik___Markeder/article13851044.ece)
- Gerasimov, Valery (2016). The value of science is in the foresight. *Military Review*, January-February. [https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview\\_20160228\\_art008.pdf](https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview_20160228_art008.pdf)
- Hern, Alex (2017). WannaCry, Petya, NotPetya: How ransomware hit the big time in 2017. *The Guardian*, 30. december. <https://www.theguardian.com/technology/2017/dec/30/wannacry-petya-notpetya-ransomware>
- Jakobsson, André Ken (2019). *Når Hydra angriber: Hybrid afskrækkelse i gråzonen mellem krig og fred*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet. <https://cms>.

- polsci.ku.dk/publikationer/naar-hydra-angriber-hybrid-afskraekkelse-i-graazonen-mellem-krig-og-fred/download-cms-rapport/CMS\_Rapport\_2019\_\_2\_-\_N\_r\_hydra\_angriber\_-\_hybrid\_afskr\_kkelse\_i\_gr\_zonen\_mellem\_krig\_og\_fred.pdf.
- Kongstad, Jesper og Matias Seidelin (2018). Hvad lavede hackerne i det danske elnet? Ifølge USA ønsker Rusland at lamme den europæiske energiforsyning for en mulig konflikt. *Jyllands-Posten*, 17. juli. <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE10705311/da-hackerne-brugte-en-schweizerkniv-mod-det-danske-elnet/>
- Labott, Elise (2022). "We are the first in the world to introduce this new warfare": Ukraine's digital battle against Russia. *POLITICO*, 3. august. <https://www.politico.com/news/magazine/2022/03/08/ukraine-digital-minister-crypto-cyber-social-media-00014880>
- Lewis, James A. (2022) Cyber war and Ukraine. Center for Strategic and International Studies. [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220616\\_Lewis\\_Cyber\\_War.pdf?S.iEKeom79InugnYWlcZL4r3Ljuq.ash](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220616_Lewis_Cyber_War.pdf?S.iEKeom79InugnYWlcZL4r3Ljuq.ash)
- Maurer, Tim (2015). Cyber proxies and the crisis in Ukraine, pp. 79-86 i Kenneth Geers (red.), *Cyber war in perspective: Russian aggression against Ukraine*. Tallinn, Estonia: CCDCOE, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence.
- Maurer, Tim (2018). *Cyber mercenaries: The state, hackers, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Microsoft (2022). *Special report Ukraine: An overview of Russia's cyberattack activity in Ukraine*. <https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/RE4Vwwd>
- Miller, Christopher, Mark Scott og Bryan Bender (2022) UkraineX: How Elon Musk's space satellites changed the war on the ground. *POLITICO*, 8. juni. <https://www.politico.eu/article/elon-musk-ukraine-starlink/>
- Mortensen, Mikkel Valentin (2022) Ekspert advarer: Stor risiko for angreb mod energisektoren. TV 2 Nyhederne, 26. oktober. <https://nyheder.tv2.dk/business/2022-10-24-ekspert-advarer-stor-risiko-for-angreb-mod-energiesektoren>
- Palmer, Danny (2022) Russian hackers' lack of success against Ukraine shows that strong cyber defences work, says cybersecurity chief. *ZDNET*, 29. september. <https://www.zdnet.com/article/russian-hackers-lack-of-success-against-ukraine-shows-strong-cyber-defences-work-says-cybersecurity-chief/>
- Park, Donghui og Michael Walstrom (2017). Cyberattack on critical infrastructure: Russia and the Ukrainian power grid attacks. The Henry M. Jackson School of International Studies, 11. oktober. <https://jsis.washington.edu/news/cyberattack-critical-infrastructure-russia-ukrainian-power-grid-attacks/>
- Prucková, Michaela (2022). *Cyber attacks and Article 5: A note on a blurry but consistent position of NATO*. The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. <https://ccdcoe.org/library/publications/cyber-attacks-and-article-5-a-note-on-a-blurry-but-consistent-position-of-nato/>



- Przetacznik, Jakub og Simona Tarpova (2022). *Russia's war on Ukraine: Timeline of cyber-attacks*. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733549/EPRS\\_BRI\(2022\)733549\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733549/EPRS_BRI(2022)733549_EN.pdf)
- Renz, Bettina og Hanna Smith (2016). Russia and hybrid warfare: Going beyond the label. *Aleksanteri Papers*. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/175291/renz\\_smith\\_russia\\_and\\_hybrid\\_warfare.pdf](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/175291/renz_smith_russia_and_hybrid_warfare.pdf)
- Shea, Jamie (2017). How is NATO meeting the challenge of cyberspace? *PRISM* 7 (2): 11. <https://cco.ndu.edu/PRISM-7-2/Article/1401835/how-is-nato-meeting-the-challenge-of-cyberspace/>
- Soesanto, Stefan (2022). *The IT army of Ukraine: Structure, tasking, and ecosystem*. Center for Security Studies, ETH Zürich. <http://hdl.handle.net/20.500.11850/552293>
- Stubbs, Jack og Christopher Bing (2019). Hacking the hackers: Russian group hijacked Iranian spying operation, officials say. *Reuters*, 21. oktober. <https://www.reuters.com/article/uk-russia-cyber-idUKKBN1X00AX>
- Tsagourias, Nicholas og Michael Farrell (2020). Cyber attribution: Technical and legal approaches and challenges. *European Journal of International Law* 31 (3): 941–967. <https://doi.org/10.1093/ejil/cha057>
- Voitovich, Olga og Alex Hardie (2022). Ukrainian PM calls for 25% cut in electricity use during peak hours to avoid outages. *CNN*, 12. oktober. <https://www.cnn.com/2022/10/12/europe/ukraine-electricity-outages-intl/index.html>
- Voo, Julia, Irfan Hemani, og Daniel Cassidy (2022). *National cyber power index 2022*. BELFER Center for Science and International Affairs. [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/CyberProject\\_National%20Cyber%20Power%20Index%202022\\_v3\\_220922.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/CyberProject_National%20Cyber%20Power%20Index%202022_v3_220922.pdf)

Karen Lund Petersen

# Ukraine og enden på den private sektors uskyld

Flere amerikanske tænketanke og aviser har beskrevet den nuværende sikkerhedspolitiske situation i Ukraine som en markering af en ny verdensorden – en post-post kold krig – hvor Rusland og Kina for alvor er trådt ind på scenen som stormagter, og hvor EU's interne magtrelationer konsolideres og styrkes. Beskrivelsen af denne nye virkelighed af stormagtsrivalisering er dog kun en del af det billede, som tegner sig. For sagen er den, at vores idéer om, hvordan trusler skal bekæmpes, og hvem der har ansvaret for denne bekæmpelse, er fundamentalt forandret. Dagens geopolitik kæmpes nemlig ikke kun af stater, indenfor rammerne af diplomatiet og de militære institutioner, men også af private virksomheder. Denne artikel undersøger, hvad der kendetegner de danske virksomheders rolle i dansk og international sikkerhedspolitik og kommer med bud på, hvad denne udvikling betyder for vores forståelse af den kommende sikkerhedspolitiske æra.

Nøgleord: privat sektor, sikkerhedspolitik, post-post kold krig, omdømmerisiko, Ukraine

Flere amerikanske tænketanke og aviser har beskrevet den nuværende sikkerhedspolitiske situation i Ukraine som en markering af en ny verdensorden – en slags post-post kold krig – hvor Rusland og Kina for alvor er trådt ind på scenen som stormagter, og, hvor EU's interne magtrelationer konsolideres og styrkes (The Economist, 2022) Den amerikanske politiske rådgiver Richard N. Haass (2022) beskriver denne post-post kolde krig som et ”skæringspunkt mellem det transnationale og det traditionelle”, som en vej tilbage til en verdensorden præget af stormagtsrivalisering. Beskrivelsen af denne nye virkelighed af stormagtsrivalisering er dog kun en del af det billede, som tegner sig. For sagen er den, at vores idéer om, hvordan trusler skal bekæmpes, og hvem der har ansvaret for denne bekæmpelse, er fundamentalt forandret. Dagens geopolitik kæmpes nemlig ikke kun af stater, indenfor rammerne af diplomatiet, militæret og vores sikkerhedspolitiske institutioner, men også i den private sektor.

Danske og internationale virksomheder er placeret centralt i denne geopolitiske virkelighed, faktisk så centralt at vi må tage et kritisk blik på, hvilken rolle virksomheder spiller i dag. Geopolitik handler med andre ord ikke kun om staters kapabiliteter og råderum, men om globale økonomiske processer og digitaliserede kommunikationsformer. Spørgsmålet er, hvordan disse processer

og udviklinger i sig selv udfordrer sikkerhedspolitikens idé om en politisk og økonomisk orden og derved hele demokratiets grundvilkår.

Denne artikel undersøger, hvad der kendetegner de danske virksomheders rolle i dansk og international sikkerhedspolitik, og kommer med bud på, hvad denne udvikling betyder for vores forståelse af denne post-post kolde krig. Efter et kort rids over virksomheders nuværende involvering i vestlig sikkerhedspolitik vil artiklen skitsere, hvordan nyere debatter indenfor sikkerhedsstudier kan hjælpe os til at forstå private virksomheders rolle i sikkerhedspolitikken og ikke mindst i den aktuelle situation. For at skabe det fulde billede af betydningen for dagens geopolitik vil artiklen sluttelig pege på, hvordan private virksomheder selv konceptualiserer udviklingen i deres risikobillede. Artiklen peger på, at involveringen af virksomheder har strukturel betydning for vores forståelse af geopolitik: at disse forandringer har gjort sikkerhedspolitikken mere horisontal med så uklare ansvarsrelationer, at den civile offentlighed har mistet sin uskyld.

## Fire typer sikkerhedspolitisk involvering

Indenfor sikkerhedsstudier taler man om virksomheders rolle i sikkerhedspolitikken på fire måder: (1) virksomheden som udenrigs- og sikkerhedspolitisk redskab; (2) virksomheden som genvej til samfundsmæssig sikkerhed og resiliens; (3) virksomheden som egenrådig og magtpolitisk aktør i international politik; og (4) virksomheden som symbolsk markør.

For det første ses nogle virksomheder i dag som offensive strategiske instrumenter for stater. Tænk på den kinesiske regerings rolle i udviklingen af 5G og Huawei eller den russiske relation til gassigiganten Gazprom. Disse private virksomheders produktion og salg af hhv. digitale løsninger og energi er, særligt i Vesten, blevet koblet direkte til Kinas og Ruslands sikkerhedspolitiske interesser. De er kort sagt blevet eksempler på, hvordan regeringer kan føre krig eller fremme sikkerhedspolitiske interesser via den private sektor (Deibert og Pauly, 2019). Denne forståelse af private virksomheder som offensive redskaber er ikke ny, men knytter i høj grad an til debatter om hybride aktører og trusler. Hybride aktører er i den sammenhæng private aktører, som benytter ikkekonventionelle militære metoder som led i et statsligt mål om destabilisering (fx cyberangreb, sabotage, overvågning og påvirkning).

Mens brugen af virksomheder som ”våben” for national sikkerhed i stigende grad er blevet et emne i akademiske såvel som politiske kredse, er den private sektor også mere indirekte involveret i staters sikkerhedspolitik. Behovet for at beskytte den kritiske infrastruktur har ført til gentagne opfordringer til virksomheder om at tage ansvar for statens sikkerhed, fx i relation til terrorisme og cybersikkerhed. Virksomhederne bliver bedt om at øge deres sikkerhed og

hjælpe efterretningstjenesterne ved at give oplysninger om angreb og teknologiske innovationer (Petersen, 2019). Beskyttelse betragtes i denne forstand ikke længere som noget, som staten alene skal opretholde, men som et spørgsmål om resiliens (robusthed og omstillingsparathed) og derved en sikring af samfundets vigtigste funktioner (Berling og Petersen, 2020).

For det tredje har vi på det sidste set, hvordan virksomheder, fx SpaceX, Google og Apple, er blevet så store og indflydelsesrige, at de kan handle, som om de var stater. Denne tendens har især techgiganterne bekræftet i krigen mellem Rusland og Ukraine (se mere nedenfor), hvor de gentagne gange har optrådt som vigtige allierede med Ukraine i cyberkrigen mod Rusland. I denne type relation mellem staten og virksomheden, anses virksomheden som en relativt autonom magtpolitisk aktør på den internationale arena.

Sidst men ikke mindst er flere virksomheder i dag blevet nationale symboler, direkte forbundet med national sikkerhedspolitik orientering. Dette sås i forbindelse med krigen i Ukraine, hvor danske virksomheders tilstedeværelse i Rusland blev anfægtet som værende ikkepatriotisk. Virksomheder som Ørsted, Carlsberg, Rockwool, Grundfos, Danfoss og mange flere blev tvunget til at tage sikkerhedspolitik stilling til krigen og dermed til deres eget engagement i Rusland. Lignede symbolsk værdi er tidligere i historien blevet tillagt virksomheder som fx American Airlines efter 9/11 og virksomheder, som støttede tyskerne under Anden Verdenskrig. Uden at komme nærmere ind på denne sammenligning, skal det bemærkes, at Danmark ikke er i krig i Ukraine, samt at brugen af sociale medier har skabt en ny politisk offentlighed, som virksomheder i dag må forholde sig til, når det handler om politiske risici såsom krig.

Uanset om virksomheder i dag blot er symbolsk knyttet til statens sikkerhedspolitik, om de er væsentlige for opretholdelsen af den kritiske infrastruktur, eller om de mere direkte er involveret i og medskabende i forhold til den globale sikkerhedspolitiske dagsorden, kan vi konkludere, at sikkerhedspolitik er en virkelighed, som mange virksomheder må forholde sig til. Om de vil det eller ej.

## International politik og den nye sikkerhedspolitik

Indenfor studiet af international politik er der særligt to debatter, som forholder sig til netop spørgsmålet om sikkerhedspolitik og virksomheders involvering. Dels er der globaliseringslitteraturen og debatterne i International Politisk Økonomi om, hvordan staten og statssystemet bliver udfordret af den stigende betydning af multinationale virksomheder, dels er der debatter indenfor sikkerhedsstudier om, hvordan virksomheder inddrages i de vestlige staters kamp mod grænseoverskridende trusler som terrorisme, cyber, pandemier m.m.

### *Virksomheden som magtfuld global aktør*

Globaliseringsdebatten er nok den debat, som mest direkte har forholdt sig til, hvordan store kommercielle aktører udfordrer den klassiske forståelse af staten og det internationale system.<sup>1</sup> Flere forskere taler om, at globaliseringen transcenderer idéen om staten og statssystemet; om, hvordan der er opstået nye ikketerritorielle netværk og fællesskaber, muliggjort af ny teknologi og kommunikation (Cerny og Prichard, 2017; Bauman, 1998). Den territoriale logik, som har domineret international politik siden det 17. århundrede, er således i opløsning. Men som flere også påpeger, er staten og de politiske systemer selv væsentlige for denne udvikling, fordi det er den selvsamme økonomiske neoliberale logik, som staten i årtier selv har prædikeret, som nu grundlæggende udfordrer staten og statssystemet (Cerny, 1995; Sassen, 1996; Bartelson, 2005). Den klare grænse mellem politik og virksomhed er i stigende grad i opløsning, og den ”gamle” forståelse af politisk kontrol er udfordret af markedslogikker og hensynet til de globale værdikæder, jf. begrebet ”konkurrencestaten” (Cerny, 1997; Pedersen, 2011).

Det er dog ikke kun den økonomiske politik og den globale markedsskabelse, som har udfordret den traditionelle forståelse af staten som den eneste legitime arena for kollektiv handling. Vi har set samme tendens på det sikkerhedspolitiske område. Når eksempelvis danske virksomheder trækker sig ud af Rusland, eller når Ukraine giver Google en fredspris for at hjælpe med at sikre ukrainsk data og fjerne russiske medier fra Googles platforme, er virksomheden med til at præge den internationale sikkerhed. Præsident Zelenskyjs begrundelse for at give Google en fredspris var, at ”[v]erden er under forandring, det gamle system er ikke længere effektivt” (Politiken, 2022). Google blev kort sagt set som et våben i en ellers relativt konventionel krig. Et andet eksempel var, da den ukrainske vicestatsminister og minister for digital transformation i marts 2022 henvendte sig direkte til Elon Musk for at bede om hjælp til sikring af ukrainernes adgang til internettet via de såkaldte Starlink-satellitter. Begge initiativer kan anses som direkte interventioner i krigen og som sikkerhedspolitisk stillingtagen, udenom både stater og etablerede sikkerhedspolitiske institutioner som NATO og EU. Ian Bremmer (2021) beskriver disse interventioner som en del af en bredere tendens til, at techvirksomheder handler som stater i geopolitisk sammenhæng. Twitters blokering af Præsident Trump er endnu et eksempel.

I stedet for at stå udenfor, spiller virksomhederne ind i et statssystem. Oftest ikke imod statens politik, men de indgår i et forhandlet spil om, hvad der er legitim sikkerhedspolitisk agens. I sikkerhedspolitisk forstand er virksomhederne, uagtet motivet bag, blevet magtfulde politiske forhandlere og er på den måde med til at ændre vores forståelse af sikkerhedspolitik.

Samme tendens til, at virksomheder er blevet vigtige forhandlingspartnere, blev tydelig i Danmark i starten af krigen mellem Rusland og Ukraine, hvor danske virksomheder, primært pga. hjemligt pres, blev tvunget til at tage stilling til deres tilstedeværelse i eller relation til Rusland. Denne tilstedeværelse havde ikke kun betydning for virksomhederne selv, men blev af offentligheden (og i nogen grad politikkerne) anset som en del af en større strategisk/dansk indsats.

Samlet set kan man godt sige, at sikkerhedspolitikken har indtaget virksomhederne. Men ikke uden dilemmaer: Den sikkerhedspolitik, som store virksomheder fører, er ikke baseret på fælles politiske beslutninger, men refererer i stedet til en unavngiven offentlighed, som ikke nødvendigvis handler på vegne af hverken demokrati eller viden. I et svar på spørgsmålet om, hvilket moralsk kompas Google handler efter i krigen, svarer Kent Walker fra Google til Politiken: "Vi forsøger at agere ud fra det der er konsensus om i demokratiske samfund og indenfor videnskaben" (Politiken, 2022). Microsofts præsident, Brad Smith, skriver i samme stil: "This war pits Russia, a major cyber-power, not just against an alliance of countries. The cyber defense of Ukraine relies critically on a coalition of countries, companies, and NGOs" (Smith, 2022).

Uagtet denne fremtrædende diskurs om samarbejde og koalition er der ingen tvivl om, at den sikkerhedspolitiske ageren, vi her er vidne til, giver de private virksomheder et meget stort fortolkningsrum for, hvad der er moralsk og demokratisk korrekt at gøre. Virksomhederne, både de store techgiganter og de danske virksomheder, som trækker sig ud af Rusland, "oversætter" hele tiden den demokratiske virkelighed ind i en kommerciel og gør derved relationen til det politiske system en "forhandlet" relation (se diskussionen om omdømme nedenfor).

Det, vi ser nu, er på mange måder en strukturel kamp om autoritet: en kamp hvor der eksisterer overlappende og konkurrerende krav og visioner. Sikkerhedspolitik kan altså ikke længere kun tænkes som alliancer mellem stater, men også som alliancer mellem staten, virksomheder og civile organisationer.

### *En decentraliseret sikkerhedspolitik*

Private virksomheders rolle i Vestlig sikkerhedspolitik er mere end blot et spørgsmål om private virksomheders magt og evne til at handle selvstændigt og uafhængigt af stater. Altså om, hvorvidt den klassiske forestilling om statssystemet er udfordret eller ligefrem i opløsning. Debatten om virksomheders rolle i sikkerhedspolitikken handler også om den transformation, der sker internt i staten, hvor nye og grænseoverskridende trusler som fx terrorisme, cyberangreb

og industrispionage skal bekæmpes. I den forstand er geopolitikken blevet en del af den almindelige virksomheds dagligdag.

Siden den 11. september 2001 har myndighederne i Danmark talt om, at hele samfundet skal være robust, parat og modstandsdygtigt – og herunder at private virksomheder skal tage større ansvar for nationens sikkerhed. Denne debat har mest handlet om at sikre den kritiske infrastruktur (el, vand, fødevarer, transportsystemet etc.) mod angreb fra fx terrorister og cyberkriminelle. Det 21. århundredes globale trusler som terrorisme, pandemi, klimaforandringer og cybersikkerhed har mindet os om, at vi lever i en global virkelighed, hvor staten ikke alene kan varetage sikkerheden. Og da den private sektor ejer ca. 80 pct. af den kritiske infrastruktur, betragtes denne sektor som en stor del af løsningen. Denne varetagelse af den nationale sikkerhed handler både om at indberette trusler til myndighederne og om at vide, hvordan data og nye teknologier beskyttes, men også om at hjælpe til at identificere nye trusler og være medskabere af sikkerhed (se Petersen, 2019). Konventionen bliver således, at beskyttelsen af borgeren ikke længere er noget, som staten alene kan garantere.

Denne diskurs konfronterer ikke blot idéen om det internationale system baseret på stater, men også idéen om det frie marked, fri for frygt, med retten til beskyttelse, og med en forståelse af krigen som en ekstraordinær situation. Den klassiske liberale adskillelse mellem magtpolitik og virksomheders mål om profit viskes bort (Hont, 2005). Med Hume og Smith i 1700-tallet handlede denne adskillelse ikke om, at frihandel ville skabe fred,<sup>2</sup> men om ikke at begrænse mulighederne for velstand ved at gøre virksomheder til genstand for statens magtpolitiske interesser. I dag er det svært at komme udenom denne stigende sammenblanding af magtpolitik og kommercielle interesser. Det aktuelle eksempel er Kinas engagement i techkoncernen Huawei, men også Googles handlinger i forhold til Ukraine kan nemt ses som et skridt i retning af en stærkere sammenkobling mellem sikkerhedspolitik og profittænkning. Indenfor businesslitteraturen taler vi ligefrem om, at der, alene på grund af sikkerhedshensyn, hersker en udbredt regionaliseret eller nationaliseret tilgang til handel (Deibert og Pauly, 2019). Hvor disse eksempler taler om staters direkte styring af virksomheder på baggrund af sikkerhedspolitiske hensyn, peger den mere subtile form for ansvarliggørelse af virksomheder i samme retning. Som daværende forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen (V) sagde i 2018 i en tale til dansk erhvervsliv om det danske cyberforsvar: ”Vi skal kæmpe med dansk erhvervsliv ved vores side på slagmarken, for det er ikke altid nemt at se løsningerne på forhånd” (Version2, 2018). Lignede udtalelser har vi set fra efterretningstjenester i England og USA (se Petersen, 2019). I Danmark bliver virksomheder måske

ikke brugt som offensive redskaber i krig, men sammenkædningen af statslige og kommercielle interesser er ikke til at tage fejl af.

## Virksomhederne: omdømme som en del af det nye risikobillede

Siden 1950'erne har politisk risiko, og dermed også problemer som krig og politisk vold, været anset som en del af det risikobillede, private virksomheder har skullet forholde sig til. Sikkerhedspolitik er i den forstand ikke en ny ting for virksomheder. Indtil for bare ti år siden var politisk risiko dog primært forbundet med den politiske udvikling i de lande, hvor virksomheden gør forretning ("landerisiko"). Eksempler er risikoen for ekspropriering, sanktioner, brudte forsyningskæder og politisk vold. Selvom disse risici, for de fleste danske virksomheder, ofte ikke er store, var og er de stadig en del af den forretningsmæssige kalkule forbundet med investeringer og handel i udlandet.

I dag er politisk risiko mere end blot et spørgsmål om investeringer eller handel i udlandet. Det 21. århundredes grænseoverskridende trusler har skabt et risikobillede, som ikke kan afgrænses til specifikke geografiske områder. Og den politiske virkelighed, som virksomheder oplever i dag, skabes ikke alene i udlandet, men også på den hjemlige politiske arena, i ngo'er, blandt aktivister, i skyen og på de sociale medier.<sup>3</sup>

Det politiske risikobillede er således langt mere komplekst og uforudsigeligt for virksomheder at navigere i. Særligt bidrager det digitale mediebillede til kompleksiteten, da det bliver meget svært for virksomheden selv at vide, hvem deres publikum er, og derved også hvem deres nuværende og fremtidige stakeholders er. Den forretningsmæssige kalkule, og dermed beregningen af omkostninger og gevinster ved en given investering, er derfor også blevet meget svær, hvis ikke direkte umulig at foretage.

Disse nye former for politisk risiko – herunder den øgede brug af sociale medier og risikoen for shitstorms – stiller nye krav til virksomheders moralske og strategiske kompas, herunder til deres håndtering af omdømme.

### *Omdømmerisiko*

Omdømmemæssig risikostyring nævnes i stigende grad som et svar på problemet med hyperkompleksitet og usikkerhed. Omdømmerisiko er på mange måder indbegrebet af, hvad Ulrich Beck kaldte "risikosamfundet", da omdømme netop handler om ens egen produktion af nye og potentielt altødelæggende risici (Beck, 1999). Hvor målet for risikostyring før var et spørgsmål om kontrol med omgivelser og fremtid, er risikostyring af virksomhedens omdømme et spørgsmål om kontrol med ens potentielle selv. Virksomheder er blevet reflek-sive i den forstand, at de hele tiden skal evaluere deres egen produktion af risici



og derved skal mere end blot forholde sig til risici som noget, der er eksternt til organisationen. Som en Deloitte-rapport fra 2016 skriver: "En organisations omdømme sidder i de kollektive tanker og følelser hos en bred vifte af interessenter. Det er et resultat, der skyldes de akkumulerede beslutninger, handlinger og adfærd hos mennesker i organisationen, og hvordan disse opfattes" (Deloitte, 2016: 1).<sup>4</sup>

Michael Power, Tobias Scheytt, Kim Soin og Kerstin Sahlin (2009: 307) beskriver omdømmemæssige risici som en særlig "logik til organisering af usikkerhed" i senmoderniteten. De argumenterer for, at omdømmerisiko ligger et sted mellem altruisme og virksomhedsstrategi: Det er en måde at tænke strategisk over sin egen position i verden ved at "foregive at gøre noget godt". Omdømmerisiko er, som de skriver, "et symptom på den senmoderne intensivring af en organisatorisk og individuel bekymring overfor fremtoning" (2009: 320). Overholdelse, standardisering, rapportering, ranglister og evalueringer er, ifølge forfatterne, de nye måder at styre moral og politisk ansvar på, inden for en kapitalistisk tankegang, der anerkender den dybe og komplekse usikkerhed, som er forbundet med eksempelvis krig, terrorisme eller cybersikkerhed.

Virksomheders forståelse af "politik risiko" har i de senere år udviklet sig i retning mod et større fokus på styring af omdømmerisiko som en måde at styre i usikkerhed. Denne form for styring gør op med de grundlæggende principper i den klassiske risikoanalyse, da den fokuserede på virksomhedens potentielle og fremtidige "jeg" i en usikker verden, mere end på allerede kendte og kvantificerbare risici. Det er i denne virkelighed af omdømmestyring, vi skal forstå virksomheders strategiske valg og dermed også deres sikkerhedspolitiske karakter. "Omdømme" benyttes til at "oversætte" og dermed fortolke offentlighedens reelle og potentielle krav ind i virksomhedernes kommercielle virkelighed. Interessenter er i samme ombæring blevet en næsten uudtømmelig kategori, da holdningerne og presset på virksomheden skabes i et væld af fora, gående fra aktionærer, kunder og politikere til sociale medier.

I starten af krigen mellem Rusland og Ukraine så vi, hvordan flere danske virksomheder er blev udfordret på deres omdømme. I forsvaret for deres beslutninger har nogle virksomheder, herunder fx Rockwool, fastholdt et traditionelt risikobegreb og henvist til risikoen for ekspropriering, mens andre virksomheder, som fx Carlsberg, har rykket sig fra en mere traditionel opfattelse af politik risiko som en risiko alene forbundet med deres tilstedeværelse i Rusland til at tænke omdømme i bredere forstand, også omfattende holdningen til vestlig sikkerhedspolitik generelt. Det moralske i selve beslutningen var ikke nødvendigvis indlysende, da en beskyttelse af ansatte og kunder synes at være et godt argument nogle gange (fx i tilfældene Lundbeck og Novo Nordisk), mens det i

andre tilfælde viste sig utilstrækkeligt (se på Carlsberg og Ecco). Alt i alt viste situationen, at risikostyringen handlede mest om at navigere i en usikkerhed og i forhold til en meget bred gruppe af interesser, hvis og holdninger til organisationen som blev dannet.

## Konklusion: en post-post kold krig?

Globaliseringslitteraturen har i årtier talt om en pågående opløsning af statens regulative magt og suverænitet, især udfordret af multinationale selskaber og selvbestaltede oprørsgrupper som Al-Qaeda og IS (Strange, 1991; Kaldor, 2005). I international politisk økonomi har særligt de udfordringer, som knytter sig til den finansielle sektor og nye multinationale selskaber (fx de store techgiganter, banker og forsikringselskaber), været beskrevet. Også sikkerhedsstudier har analyseret, hvordan stater og virksomheder historisk har dannet våbenkarteller og samarbejdet med private militære virksomheder osv. Senest har forskere desuden peget på, hvordan bekæmpelsen af grænseoverskridende trusler som terrorisme og cybertrusler har nødvendiggjort en ansvarliggørelse af virksomheden – i sikkerhedspolitikens navn.

Spørgsmålet er dog, hvordan denne udvikling skal forstås i en tid, som på mange måder er præget af en ”tilbagevenden til geopolitikken”; en såkaldt post-post kold krig. Denne artikel har forsøgt at svare på dette og peger i grove træk på, at de strukturer, som beskrives i globaliseringslitteraturen, for alvor er blevet relevante for vores forståelse af sikkerhedspolitik. Dels har vi set flere eksempler på, hvordan store virksomheder bruger deres sikkerhedspolitiske magt – eksempler som peger på, at den neorealisticke forestilling om hierarki mellem stat og civilsamfund er i opløsning. Vi står altså overfor en mere horisontal struktur, hvor sociale relationer (mellem virksomheder, stater, civilsamfundsgrupper) konstant forhandler betydningen af ”det internationale”. Den post-post kolde krig er således ikke en tilbagevenden til den kolde krigs territorielle sikkerhedspolitiske logik, men er en kompleks orden, hvor både de klassiske militære territoriale og globale kommercielle interesser er på spil i kampen om sikkerhedspolitikken.

Denne forhandlede sikkerhedspolitiske magt kan ikke kun tilskrives store multinationale techgiganter som Google og SpaceX, men kommer også til udtryk i de små beslutninger taget af mindre (danske) virksomheder. Der sker således forhandling af sikkerhedspolitikken internt i virksomhederne qua deres fortolkning af, hvad der udgør en (sikkerheds)politisk risiko, herunder potentielle omdømmetab.

Selvom det måske virker nærliggende, er det ikke muligt på baggrund af denne analyse at konkludere, at den sikkerhedspolitiske dagsorden har overta-

get markedet, eller omvendt at markedet har overtaget sikkerhedspolitikken. Relationen mellem marked og sikkerhedspolitik er i stedet kompleks og til konstant forhandling. Vi ved dog, at sikkerhedspolitiske hensyn har konsekvenser for, hvem virksomhederne handler med, og hvilke nye markeder der vælges. Lige nu står vi et sted, hvor den åbne globale økonomi ikke er så åben, og hvor tendensen mere er i retning af regionalisering end en globalisering.

Denne komplekse og ”forhandlede” sikkerhedspolitik skaber ikke alene et nyt og pluralistisk politisk magtspil. Det handler endnu mere grundlæggende om ændrede grundvilkår for den demokratiske samtale om sikkerhedspolitikken: en ændret forståelse af ansvar.

Hvor mange nok ville beskrive den nuværende ansvarliggørelse af virksomheder som en forskydning af ansvar, vil jeg hellere tale om ”et opgør med den private sektors uskyld”. For når flere aktører legitimt kan handle i sikkerhedspolitikens navn, og det i øvrigt er svært helt at fastlægge magtrelationen mellem offentlighed, marked og stat, bliver det uklart, hvor den sikkerhedspolitiske beslutning faktisk ligger, og dermed også hvem der i sidste ende har ansvaret. Sikkerhedspolitikken bliver alles og dermed ingens ansvar.

Når vi accepterer usikkerheden som præmis for virksomhedens sikkerhedspolitiske beslutning, bliver grundlaget for det moralske valg hos virksomhederne baseret på en idé om, hvad offentligheden vil – en offentlighed som vel at mærke ikke er så let identificerbar, men som både kan referere til den politiske offentlighed, til kunderne, til bestemte sociale grupper osv.

## Noter

1. Enkelte fremtrædende forskere indenfor IPØ hævder dog, at virksomheder er subordinære til stater, og dermed er statens legitime magtmonopol reelt ikke udfordret (se fx Gilpin, 1987 eller Vernon, 2012). De fleste IP-forskere er dog efterhånden af den opfattelse, at multinationale virksomheder spiller en stadig større rolle for vores forståelse af det internationale system (Keohane, 2009). For en grundig diskussion af de disciplinære positioner, se Babic, Fichter og Heemskerk (2017).
2. Denne idé fik først intellektuelt fodfæste i mellemkrigstiden, hvor blandt andre Norman Angell (1933: 60) argumenterede for, at samhandel og kapitalisme i sig selv var fredsskabende, en tese som senere fik betydning for neoliberalismen (jf. Keohane og Nye, 1977) og gav anledning til idéen om ”kapitalistisk fred” (se Gartzke, 2007).
3. For en populær gennemgang af dette fænomen, se Rice og Zegart (2018).
4. Ifølge World Economic Forum (2012) anslås det, at ”mere end 25% af en virksomheds markedsværdi direkte kan tilskrives dens omdømme.”

## Litteratur

- Angell, Norman (1911). *The great illusion*. Toronto: McClelland and Goodchild.
- Babic, Milan, Jan Fichter og Eelke M. Heemskerk (2017). State versus corporations: Rethinking the power of business in international politics. *The International Spectator* 51 (4): 20-43.
- Bartelso, Jens (2000). Three concepts of globalization. *International Sociology* 15 (2): 180-196.
- Bauman, Zygmunt (1998). *Globalisation: The human consequences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, Ulrich (1999). *World Risk Society*. Cambridge: Polity.
- Berling, Trine Villumsen og Karen Lund Petersen (2020). Designing resilience for security in the Nordic region: Implications for strategy, i Sebastian Larsson og Mark Rhinard (red.), *Nordic societal security: Convergence and divergence*. New York: Routledge.
- Bremmer, Ian (2021). The technopolar moment: How big tech will shape the world order. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-10-19/ian-bremmer-big-tech-global-order>
- Cerny, Philip (1995). Globalization and the changing logic of collective action. *International Organization* 49 (4): 595-625.
- Cerny, Philip (1997). Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization. *Government and Opposition* 32 (2): 251-74.
- Cerny, Phillip G. og Alex Prichard (2017). The new anarchy: Globalisation and fragmentation in world politics. *Journal of International Political Theory* 13 (3): 378-394.
- Deibert, Ronald J. og Louis W. Pauly (2019). Mutual entanglement and complex sovereignty in cyberspace, i Didier Bigo, Engin Isin og Evelyn Ruppert (red.), *Data politics*. London: Routledge.
- Deloitte (2016). *Reputation matters: Developing reputational resilience ahead of crisis*. Deloitte Risk Advisory.
- Gartzke, Eric (2007). The capitalist peace. *American Journal of Political Science* 51 (1): 166-191.
- Gilpin, Robert (1987). *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Haass, Richard N. (2022). Defining U.S. foreign policy in a post-post-cold war world. US Department of State, april. <https://2001-2009.state.gov/s/p/rem/9632.htm>
- Hont, Istavan (2005). *Jealousy of trade: International competition and the nation-state in historical perspective*. Boston: Harvard University Press.
- Kaldor, Mary (2005). Old wars, cold wars, new wars, and the war on terror. *International Politics* 42: 491-498.

- Keohane, Robert (2009). The old IPE and the new. *Review of International Political Economy* 16 (1): 34-46.
- Keohane, Robert og Joseph Nye (1977). *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Pedersen, Ove Kaj (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Petersen Karen Lund (2019). Three concepts of intelligence communication: Awareness, advice or co-production? *Intelligence and National Security* 34 (3): 317-328.
- Politiken* (2022). Ukraine søgte hjælp hos techgiganterne, da Vladimir Putin først gik til angreb. 3. juli.
- Power, Michael, Tobias Scheytt, Kim Soin og Kerstin Sahlin (2009). Reputational risk as a logic of organizing in late modernity. *Organization Studies* 30 (2-3): 301-324.
- Rice, Condoleezza og Amy Zegart (2018). 21st Century Risks. *Harvard Business Review*, May-June.
- Sassen, Saskia (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press.
- Smith, Brad (2022). Defending Ukraine: Early lessons from the cyber war. Blog Post, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2022/06/22/defending-ukraine-early-lessons-from-the-cyber-war/>
- Strange, Susan (1991) "Big Business and the State", *Millennium* 20:2, pp. 245-50.
- The Economist* (2022). The war in Ukraine is going to change geopolitics profoundly. Briefing, March 5.
- Vernon, Raymond. (1971) *Sovereignty at bay: The multinational spread of US enterprises*. London: Pinguin
- Version2* (2018). Danske virksomheder griber hacker-angreb helt forkert an. 7. november.
- World Economic Forum (2012). *Global Risks 2012*. WEF.

# Abstracts

*Trine Flockhart*

## Russia's war in Ukraine: A world order under transformation?

The article outlines processes of order transformation in light of Russia's war in Ukraine. The article argues that transformation is taking place at three levels of ordering conceptualized as the global order level, the international order level, and the national order level. The article shows that transformation is currently taking place at all three levels: in the ideational foundations of the global rules-based order; in the number of ordering entities at the international order level as the Russian-led Eurasian order and the Chinese-led Belt-and-Road order consolidate; and at the national order level through the emergence of right-wing populism. The article demonstrates the importance of paying attention to all three levels, and that Putin's ambition for a viable Eurasian order probably is unlikely to be met, but that this is not necessarily cause for optimism about the coming world order.

Keywords: the liberal international order, rule-based order, *Zeitenwende*, multi-order world, transformation

*Flemming Splidsboel Hansen*

## The Russian world order before and after the Ukraine War

For many years, the political debate in Russia has contained an element about a coming world order. There has been a general agreement that the state of affairs following the end of the Cold War was untenable, and that something different and more durable would replace the alleged US-led order. This debate has become more acute following Russia's invasion of Ukraine on 24 February 2022. In the aftermath of the invasion, Russian president Vladimir Putin has reached out to the Global South in particular, and he has spoken about a more democratic, inclusive, and respectful order on numerous occasions. It is difficult to assess, however, to which extent his promises are caused by a need to forge new alliances, and to which extent Moscow is actually willing to reform for instance the UN system and allow the states in the Global South more influence.

Keywords: Russia, the West, world order, the Global South, power shift

*Li Xing*

## The alliance between China and Russia and the rivalry between China and the USA in light of the war in Ukraine

This article aims to explain and analyze the complexity of the Ukraine War by scrutinizing two important factors – the China-Russia alliance and the China-US rivalry. The article demonstrates that these two factors and their interconnections largely determine the nature and trend of the developing world order. Beijing's position on the Ukraine War reflects its strategic calculations through the lens of great power rivalry between itself and Washington. The China-Russia alliance is a utility, and the Ukraine War is a good situation for Beijing and Russia to promote a new international security architecture that is not dominated by the West. The article concludes that Russia's war in Ukraine combined with the China-US rivalry and decoupling is propelling the return of conventional geopolitical competition and division. The fact that the world is divided over these events shows that we may be heading towards a multi-order world.

Keywords: China-US rivalry, China-Russia alliance, Ukraine War

*Henrik Larsen*

## How Russia's war strengthens the West

This article highlights three key areas of Western adaptation to Russia's war against Ukraine with advice for how to optimize them going forward. First is the immediate strengthening of NATO's conventional defense against Russia, whose sustainability will depend on European contributions, as the US increasingly will focus on Asia. Second is the preservation of joint resilience against both Russia and China, in which NATO should stick to the narrow military areas and the EU to the broader civilian areas. Third is the question of Ukraine as part of the West, where the former's poor reform record and the latter's unwillingness to intervene militarily on its behalf draw the realistic scenario of the country's continued association.

Keywords: NATO, EU, Russia, Ukraine, deterrence

*Michael Gjerstad*

## The recalibration of the Russian military to a war of attrition

This article provides an overview of Russia's military capabilities in light of the war in Ukraine and what adaptations the Russian military has made in connection with the mobilization on 21 September 2022. This is examined by highlighting the military theoretical assumptions regarding the conduct of operations prior to the invasion, and how the adjustment to a war of attrition breaks with these previous military theoretical assumptions. The main question examined in the article is what significance this adaptation of the Russian military has in relation to the future of Russian military power and its ambitions for a Russian-led international order.

Keywords: Russia, military, the Ukraine war, changes

*André Ken Jakobsson and Liv Nielsen*

## The cyber domain in the Ukraine War: A developed battlespace with proxy actors, escalation ladders and enemy labels

Russia's invasion of Ukraine ushers in a new era of conflict between technologically advanced states, where conventional war in the physical domain merges with warfare in the cyber domain. The unique character of the war in Ukraine is characterized by an expanded battle space, where the military logic penetrates the civilian sphere and creates new conflictual relations across public and private spaces. Against this background, the article explores how the evolution of the Ukraine war informs three core questions of the cyber domain. The first question regards the relationship between the state and non-state actors, with an emphasis on the use of cyber proxies in the war focusing on Ukraine's IT army. The second question regards deterrence and escalation of the conflict through the cyber domain's escalation ladder and strategic signaling, which is expanded upon through an escalation grid. The third question concerns attribution, which is a politically charged affair where the actor behind cyber operations is labeled an adversary. The article concludes on how these preliminary experiences from the war can inform use of the cyber domain in future conflicts.

Keywords: Ukraine war, cyber domain, IT army, escalation grid, attribution



*Karen Lund Petersen*

## Ukraine and the end of civilian innocence

Several US think tanks and newspapers have described the current security situation in Ukraine as marking a new world order – a post-post Cold War – in which Russia and China have entered the scene as major powers, and where the EU's internal power relations are consolidated and strengthened. However, the description of this new reality of great power rivalry is only part of the picture that emerges. The fact of the matter is that our ideas about how to combat threats and who is responsible for this fight have fundamentally changed. Today's geopolitics are not only fought by states, within the framework of diplomacy and military institutions, but also by Danish and other Western companies. This article examines what characterizes the role of Danish companies in Danish security politics and what this development means for our understanding of security politics in the coming years.

Keywords: private sector, security policy, post-post Cold War, reputational risk, Ukraine

# Om forfatterne

*Trine Flockhart*, professor i international politik, Institut for Statskundskab og Offentlig Ledelse, Syddansk Universitet, leder af Center for Krigsstudier samt Chair på Danish Institute for Advanced Studies (DIAS). Trines forskning fokuserer på global orden, forandrings- og transformationsprocesser, krisen i den liberale internationale orden samt NATO. E-mail: flockhart@sam.sdu.dk

*Michael Gjerstad*, ph.d., Syddansk Universitet, landmilitæranalytiker, International Institute for Strategic Studies. Forskningsinteresse inden for militærforandringsprocesser samt tilpasning af kampladsen. Empirisk fokus vedrørende det russiske militær herunder særligt deres militærkultur og specialstyrker. E-mail: michael.gjerstad@iiss.org

*Flemming Splidsboel Hansen*, seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier. Forsker blandt andet i russisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, i staters brug af desinformation til at opnå politiske effekter og i nye teknologier. E-mail: fsha@diis.dk

*André Ken Jakobsen*, adjunkt, Center for War Studies, Syddansk Universitet. Underviser på Master in Intelligence and Cyber Studies og forsker i blandt andet hybrid krigsførelse, cyberdomænet og stormagtskonkurrence med et særligt fokus på gråzonen mellem krig og fred. E-mail: ajak@sam.sdu.dk

*Henrik Larsen*, ph.d., seniorforsker ved Center for Sikkerhedsstudier, Det schweiziske Teknologiske Universitet, Zürich. I perioden 2014-19 udsendt som politisk rådgiver for EU i Ukraine. E-mail: henrik.larsen@sipo.gess.ethz.ch

*Liv Nielsen*, ph.d.-kandidat, Institut for Statskundskab og Offentlig Ledelse, Syddansk Universitet, kandidat i International Sikkerhed og Folkeret fra Syddansk Universitet. Livs ph.d. er tilknyttet DFF-projektet Anticipatory Governance in the Coming Multi-Order World, hvori hun fokuserer på fremsigtet transnational styring inden for klimaforandringsproblematikken. E-mail: livsnielsen13@gmail.com

*Karen Lund Petersen*, seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier, professor II, Stavanger Universitet. Karens forskning handler primært om, hvordan virksomheder håndterer nationale sikkerhedsudfordringer, og hvordan myndighederne (herunder efterretningstjenester) interagerer med virksomheder og strategisk forholder sig til nye trusselsbilleder. E-mail: klpe@diis.dk

*Li Xing*, professor i internationale relationer og kinesiske forhold, Institut for Politik og Samfund, Aalborg Universitet. Hans forskning fokuserer på Kinas oprejsning og dens indflydelse på den eksisterende verdensorden. E-mail: xing@dps.aau.dk