

HOLD VINDUET ÅBENT

En rapport om de kritiske tilstande i relationerne
mellem Rusland og Vesten



RIKO | nu

Rådet for International Konfliktløsning

Denne rapport er skrevet af Emil Lisborg, cand.mag. i historie.

Med vejledning af RIKO rådsmedlemmer:

- Jens Jørgen Nielsen, cand.mag. i historie og idéhistorie og forfatter til flere bøger om Rusland.
- Jørn Boye Nielsen, cand.scient.pol. og medforfatter til bogen "International Konfliktløsning" (2016).
- Poul Villaume, professor i samtidshistorie ved Københavns Universitet, dr. Phil. og forfatter til flere historiske værker om dansk udenrigspolitik og international politik under den kolde krig.
- Søren Riishøj, lektor emeritus, specialist i Østeuropa og Rusland.

Tak til interviews og bidrag til oplysninger i øvrigt til

- Peter Viggo Jakobsen, lektor ved Institut for Strategi på Forsvarsakademiet samt professor ved Center for War Studies på Syddansk Universitet.
- Karsten Jakob Møller, emeritusforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier.

Tak til Hermod Lannungs Fond for støtte til publikationen

© RIKO Rådet for International Konfliktløsning

København, september 2016

riko.nu

int@riko.nu

Indledning	4
<i>Hvorfor har vi skrevet denne rapport?</i>	4
<i>Vore værdipræmisser</i>	5
<i>Rapportens tilgang – International konfliktløsning som faglig ramme</i>	5
<i>Rapportens mål</i>	6
Resumé	8
Anbefalinger fra tænketanken RIKO – hold vinduet åbent	10
Et åbent vindue – har vi forpasset chancen for et samlet og frit Europa?	13
<i>Ny begyndelse</i>	13
<i>Gamle institutioner, nye skel</i>	14
<i>Ny mand i Kreml</i>	17
Vinduet lukkes	19
<i>Spændingerne bygges op</i>	19
<i>Eskalering</i>	21
<i>Ny kold krig eller klassisk stormagtskonflikt?</i>	23
Hold vinduet åbent	25
<i>Adressér konfliktens grundlæggende strukturer</i>	25
<i>Iværksæt erhvervslivet og økonomien som en trojansk hest til en ny CSCE- proces</i>	26
<i>Træk volden ud af Ukraine-krisen, og sæt den økonomiske drivkraft fri</i>	27
<i>Start militær-til-militær-dialogen, og genetablér de militære afspændings- ventiler</i>	29
<i>Styrk det politiske samarbejde og de mellemfolkelige bånd</i>	31
<i>CSCEII-proces</i>	33
Bibliografiske henvisninger	35

Indledning

Hvorfor har vi skrevet denne rapport?

De politiske relationer mellem Danmark og Rusland er de seneste år hvirvlet ind i en negativ spiral af voksende mistillid og en tiltagende fjendtliggørelse. Hvor Rusland efter Sovjetunionens opløsning ofte i vestlige medier og den generelle debat blev italesat som en partner i et fælles europæisk postkoldkrigsprojekt, har dette billede ændret sig markant. I dag præsenteres Rusland ofte som en aggressiv og faretruende stormagt i Europas periferi. En stormagt, der truer med at kaste kontinentet tilbage til Den Kolde Krigs geopolitiske rivalisering og derved forpurre visionerne om et helt og frit Europa i fredelig sameksistens.¹

Denne udvikling tog for alvor fart i kølvandet på krisen i Ukraine og Ruslands annektering af Krim i foråret 2014. Som reaktion herpå foretog EU og NATO en række foranstaltninger i form af økonomiske sanktioner og øget militær tilstedeværelse ved NATO's østlige grænse. Dette afstedkom igen russiske modreaktioner, for også i Rusland er det tunge skyts kørt frem, og der er blevet skabt en fortælling om, at Rusland er under politisk angreb fra Vesten.² Selvom den russiske økonomi lider, tyder intet på en snarlig kursændring i Ruslands udenrigspolitik – tværtimod virker det til, at Rusland er parat til at yde store ofre for om nødvendigt at opretholde en konfrontativ linje over for Vesten.

Blandt sine institutionaliserede partnere har Danmark placeret sig tungt bag tilhængerne af en hardliner politik over for Rusland. Både i medierne og i den politiske debat har den dominerende attitude været at sætte hårdt mod hårdt. Dette er også det overordnede budskab i Peter Taksøe-Jensens rapport om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik frem mod 2030, der blev offentliggjort i maj 2016. I rapporten identificerer Taksøe-Jensen en uforudsigelig vilje til at anvende militære midler hos Ruslands ledelse,³ og han opfordrer Danmark til at støtte en samlet, robust og principfast politik over for Rusland i NATO og EU.⁴ Rapporten erkender, at Rusland på en række områder bør inddrages i et samarbejde, men dialogen med Moskva skal ubetinget ske ud fra en vestlig (militær) styrkeposition. Denne tilgang har imidlertid sit spejlbillede – med modsat fortegn - blandt Ruslands politiske elite, hvorved mulighederne for en konstruktiv dialog og øget samarbejde i realiteten er meget begrænsede. I Taksøe-Jensens rapport er grundholdningen således, at

¹ Da rapporten primært bygger på ekspertinterviews, bruges kildehenvisninger som udgangspunkt ved omtale af specifikke tekster, udtalelser og lignende.

² I denne rapport benyttes udtrykket 'Vesten' som en samlet betegnelse for det institutionaliserede fællesskab i NATO og EU.

³ Taksøe-Jensen, "Dansk Diplomati Og Forsvar I En Brydningstid," 72.

⁴ Ibid., 33.

det vindue, der blev åbnet ved Den Kolde Krigs afslutning til gensidigt, gavnligt økonomisk og politisk samarbejde mellem Vesten og Rusland, nu er lukket.⁵

Relationerne mellem Rusland og store dele af Danmarks partnere i NATO og EU er således i en kritisk tilstand, hvor parterne de seneste år har spillet sig selv op i hver sit ringhjørne. Denne udvikling besværliggør mulighederne for fredelige og politiske løsninger på deres uoverensstemmelser. Resultatet er en situation, hvor sanktioner, militær oprustning og dæmoniserende retorik stimulerer en gensidig politisk fjendtliggørelse.

RIKO stiller derfor spørgsmålet om man skal acceptere præmissen om, at vinduet til dialog og samarbejde med Rusland er lukket? Og i så fald bør man så ikke forsøge at åbne det igen?

I nærværende rapport vil RIKO adressere den eksisterende konflikt med henblik på at stimulere en mere nuanceret politisk debat og dermed fremme konstruktive relationer mellem Rusland og Danmark samt vores partnere og undgå et unødvendigt våbenkapløb.

Vore værdipræmisser

Rapportskriveren og vejlederne for rapporten har den holdning til Rusland, at det politiske system har autoritære træk, formentlig nedarvet fra Sovjetsystemet og zartiden. Der er også store problemer med menneskerettighederne, ikke mindst muligheder for at udøve ytringsfrihed. Vi så gerne et mere liberalt Rusland.

Vi mener endvidere at det er det russiske folk der skal igangsætte og skabe et friere politiske system. Demokrati kan ikke importeres, men må skabes nedefra på basis af folkeligt pres og med hensyn til landets historie og kultur. Rapporten handler derfor ikke om Ruslands indre politiske system, som vi også har meninger om eller om menneskerettighedernes status i Rusland.

Rapportens tilgang – International konfliktløsning som faglig ramme

Rapportens udgangspunkt er, at der er en konflikt mellem Rusland og Vesten (EU+USA). En konflikt er, når to eller flere parter vil noget forskelligt. Og det er tilfældet mellem disse parter. De to parter er i konflikt med hensyn til, hvordan de ser verden og hvordan en række internationale konflikter skal løses, f.eks. Ukraine og Syrien. Men også fælles interesser i forhold til handel, kampen mod terrorisme og en fredelig løsning på Arktis. Vi har valgt at

⁵Ibid., 9.

bruge international konfliktløsning som metodisk udgangspunkt og ramme. Denne metode lægger vægt på følgende principper og holdninger⁶:

- Konflikter er et livsvilkår. Konflikter og uenigheder om hvad man skal gøre og hvilken vej man skal vælge, er overalt og på alle niveauer – også mellem stater. Konflikter er i udgangspunktet hverken positive eller negative – det er måden man håndterer dem på der kan have enten negative eller konstruktive konsekvenser. Ikke at adressere konflikter får ofte konflikter til at forværres – til at gå op ad konflikttrappen.
- Det er vigtigt at forstå "den andens" perspektiv. At indleve sig i og forstå den andens opfattelse i en konflikt nødvendigt, og midlet hertil er dialog.
- Der er andre muligheder end tab-vind/tab-tab. Vi har lagt vægt på at man bør søge løsninger, der bygger på at begge parter kan acceptere løsningen (vind-vind) – forsøger man at tvinge stormagter som Rusland til en bestemt adfærdsændring vil det næsten altid gå galt – den svage part vil altid søge alliancer, kamp, asymmetrisk konfrontation, osv. Vejen frem er forhandlingsløsninger, politiske processer og dialog.
- Der er altid en gensidig afhængighed mellem parter i en konflikt.
- At bruge fredelige midler er både målet og vejen. FN-pagten om fredelig bilæggelse af konflikter fastslår at militær håndhævelse kun må forekomme ved forsvar på direkte angreb eller ved beslutninger i Sikkerhedsrådet. Dette må fastholdes. Fredelige midler er forhandlinger, mægling og dialog. Hvis fred skabes med vold eller trusler om vold, er det ofte ikke en langvarig og holdbar fred.
- Færdigheder i konstruktiv konfliktløsning er nødvendige.

Rapportens mål

Ud fra et konfliktløsningsperspektiv er det en forudsætning at erkende, at Rusland og Vesten for øjeblikket befinder sig i en konflikt på baggrund af konkrete interesse- og til dels værdimæssige uoverensstemmelser, før der kan skabes konstruktive vilkår for en langsigtet konfliktløsning.

Men dialogen mellem parterne er de seneste år nærmest forstummet, hvorved medierne har fået en central rolle i, hvordan modparten portrætteres og opfattes. Dermed er der risiko for, at der bliver skabt vrængbilleder af modpartens egentlige motiver og interesser. Dette er også gældende i Danmark. Danmarks Medie- og Journalisthøjskole udgav i juni

⁶ Bramsen, Boye Nielsen og Vindeløv. *International konfliktløsning*, 14-15

2016 en rapport om udenrigsjournalistikken i de største danske nyhedsmedier. Rapporten konkluderer blandt andet vedrørende Rusland, at de danske medier ofte giver en ensidig, negativ og personificeret dækning af Rusland.⁷ På den måde er der opstået en tendens til at fælde dom over Rusland frem for at søge reel forståelse for Rusland og det russiske perspektiv i for eksempel spørgsmålet om NATOs udvidelse mod øst.

RIKO ønsker en bred og oplyst udenrigspolitisk debat – også når det kommer til Rusland. Med denne rapport er det derfor som nævnt hensigten at bidrage til debatten ved at sætte fokus på konflikten på en måde, der anerkender, at der er flere gyldige eller legitime perspektiver og interesser i konflikten. Rapporten vil således stille skarpt på konfliktens beskaffenhed gennem en nuanceret tilgang, der forhåbentlig vil kunne stimulere debatten om postsovjetisk Rusland på en konstruktiv måde. Derudover opstiller rapporten konkrete anbefalinger til, hvordan man kan modarbejde den eksisterende konfliktgenererende spiral, som Vesten og Rusland befinder sig i.

⁷Kabel et al., "Mediernes (nye) Verdensbilleder."

Resumé

Putins tale ved sikkerhedskonferencen i München i 2007 blev et vendepunkt i retorikken i konflikten mellem Rusland og Vesten. Putin udtalte, at verden var blevet et mere usikkert sted at leve i med flere krige og regionale konflikter. Han så det som et resultat af USA's globale egenrådighed, den selektive tolkning af international ret og næsten ubegrænsede magtanvendelse. Putin understregede, at Ruslands grænser var sat under pres fra et ekspanderende NATO og amerikanske militærbaser i Ruslands nærområde.

Atmosfæren af anspændthed nåede et foreløbigt klimaks i sommeren 2008. Det kom til **kamphandlinger mellem russiske og georgiske styrker**. Tolkningen af årsager og virkninger med hensyn til krigen varierer endda meget stærkt på henholdsvis russisk og vestlig/georgisk side.

Ruslands frustrationer voksede ikke mindst som resultat af den internationale indsats i Libyen. I FN's Sikkerhedsråd havde Rusland undladt at modsætte sig vedtagelsen af resolution 1973, der autoriserede en flyforbudszone i Libyen. Rusland kritiserede NATO landene for de facto at have støttet et regimeskifte. Indgrebet i Libyen blev i russisk optik endnu et eksempel på, hvordan Vesten havde krænket staters suverænitet ved aktivt at støtte et regimeskifte.

I forhold til Ukraine hyldede Vesten Maidan-oprøret med stor begejstring som et folkeligt oprør mod et i stigende grad autoritært og korrupt styre under ledelse af den pro-russiske folkevalgte leder Victor Janukovitj. **Rusland opfattede derimod udviklingen som et statskup mod en russiskvenlig, demokratisk valgt leder.** Det blev forværret af, at flere af de nye ministre i Ukraines midlertidige regering var rabiante nationalister – refereret til i russiske medier som fascister. Fra et russisk perspektiv havde Maidan udviklet sig til et worst case scenario

Ved et ikke-internationalt anerkendt, folkeretsstridigt, valg på **Krim** stemte et flertal af befolkningen på halvøen for tilslutning, og dermed inkorporering i Rusland. **Mange i Vesten opfatter Ruslands annektering af Krim som en "game changer" i relationen mellem Vesten og Rusland.** Reaktionen fra Vesten har været massiv kritik og økonomiske sanktioner. NATO har skærpet sin militære tilstedeværelse i regionen med adskillige militærøvelser, og ved topmødet i Warszawa i juli 2016 blev det vedtaget at udstationere 4000 soldater på rotationsbasis.

Det der motiverede Rusland til den illegale handling var en frygt for at tabe den strategisk vigtige flådebase på Krim.

Skridt for skridt har både Rusland og de vestlige lande talt sig så langt fra hinanden, at dialogen næsten er gået i stå. Gensidig dæmonisering har medført total mangel på tillid. Faren for at konflikten utilsigtet skal udvikle sig til væbnede træfninger, er nu større end

nogensinde siden Den Kolde Krigs afslutning. Den aktuelle krise mellem Vesten (USA, NATO, og EU) og Rusland kendetegnes af et billede af en manglende forståelse for modpartens perspektiv. **Rusland fremstilles og opfattes i Vesten som en revanchistisk imperial aggressor, og Vesten fremstilles i Rusland som en ekspansiv magtpolitisk blok, der vil marginalisere og isolere Rusland.**

Dialogen mellem parterne er i de seneste år nærmest forstummet, hvorved medierne har fået en central rolle i, hvordan modparten opfattes.

Ruslands engagement i Ukraine og efterfølgende i Syrien samt den vestlige håndtering af Ruslands åbenlyse brug af magt er **ikke konflikten kerne. Dette er symptomer på bagvedliggende udfordringer og strukturer som har frembragt den udvikling, der tog sin begyndelse allerede ved Den Kolde Krigs afslutning.** Den manglende integration af Rusland har etableret de grundlæggende strukturer i konflikten. De består af gensidig mistillid og manglende indsigt i og forståelse for hinandens perspektiver og hensigter. Det er disse strukturer vi skal håndtere, hvis relationerne mellem Vesten og Rusland skal bryde ud af sin nuværende konfliktskabende bane.

Det er lærerigt at gå tilbage i tiden lige efter Den Kolde Krigs ophør for 25 år siden. Mange politikere i Vesten så dengang Rusland som en partner i et fælles europæisk projekt. Der blev åbnet et vindue til Rusland. I november 1990 samledes de hidtidige modstandere under den kolde krig til en konference i Paris. Dette blev en historisk begivenhed. De mange statsoverhoveder mødtes for gennem CSCE at formulere et multilateralt fundament for et nyt Europa. Resultatet blev Charter of Paris for a New Europe også kaldet Paris charteret. **Her blev landene enige om en fremtidsvision for en al-europæisk sikkerhedsorden.**

Men denne nye al-europæiske sikkerhedsarkitektur blev aldrig udviklet, og Rusland blev således ikke inkluderet sammen med de øvrige østeuropæiske lande, der blev inviteret til at være med i den vestlige forsvarsorganisation NATO. Mange forestillede sig dengang, at NATO skulle ophæves. Men det skete ikke. **Her ligger det første kim til den efterfølgende deling af Europa.**

Rusland var økonomisk og politisk svagt i de første år i 1990'erne. Landet kunne ikke stille noget op, da Vesten satte sig for at etablere en ny sikkerhedsarkitektur i Europa efter Den Kolde Krig. Det var en struktur, som ønskede at optage de øst- og centraleuropæiske lande i NATO og EU uden om Rusland.

Ruslands reaktion på udvidelsestrangen var yderst negativ. Den russiske udenrigsminister **Kozyrev** advarede allerede i 1994 om at en institutionaliseret isolering af Rusland ville stimulere de nationalistiske strømninger i Rusland til stor skade for landets fremtidige relationer til Vesten. **Han opfordrede til at lade CSCE danne grundlag for en ny al-europæisk sikkerhedsorden.**

Resultatet blev at de vestlige organisationer som NATO og EU voksede med nye central – og østeuropæiske medlemmer. Samtidig svækkede denne udvikling det al-europæiske CSCE (fra 1994: OSCE), organisationen fik en perifer position. **Dermed blev Den Kolde Krig afviklet asymmetrisk**, idet Østblokken blev opløst, hvorimod de vestlige institutioner ekspanderede med et Rusland liggende i økonomisk og politisk kaos.

I 1996 blev Jevgenij **Primakov** udenrigsminister i Rusland, og han slog ind på en mere assertiv udenrigspolitisk linje over for Vesten. Han omtaltes ofte som "Mr Njet" på grund af sin hårde pragmatiske linje overfor Vesten. **Rusland begyndte med ham at slå ind på en linje, der var uafhængig af vesten ved at modarbejde den unipolære verdensorden med USA i spidsen.** I sin grundlæggende form har denne strategi, der er blevet kaldt Primakov-doktrinen, været styrende for Ruslands udenrigspolitiske linje lige siden – også støttet af mange provestlige liberale.

De store visioner om en al-europæisk sikkerhedsorden, der blev formuleret i Paris Charteret, stod således stadig urealiserede mod slutningen af årtusindet. Det var i denne situation, at Putin i 1999 trådte ind på scenen. Putins første år i præsidentembedet var snarere en forsoningsperiode i relationerne mellem Vesten og Rusland, for eksempel udtrykte Putin som en af de første statsledere sin støtte til USA efter 9/11 og støttede USA og Vesten med efterretninger i Afghanistan krigen, tillod overflyvning af Rusland og arbejdede for adgang til baser i Kirgistan og Uzbekistan.

I denne rapport har vi anvendt principperne fra international konfliktløsning som metodisk udgangspunkt og ramme. Det betyder opmærksomhed på, at parterne i en konflikt har forskelligartede interesser og verdenssyn. **Vi peger på en konstruktiv proces, hvor alle parter føler at have vundet noget. Det er med andre ord vigtigt at kende "den anden side" og have dialog. Konflikter er et grundvilkår i international politik såvel som mellem mennesker generelt. Det afgørende er at have evner til at kunne se de fælles interesser. Dette fokus har manglet i denne konflikt.**

Anbefalinger fra tænketanken RIKO – hold vinduet åbent

Helsinki II proces.

Vi forestiller os at benytte organisationen OSCE, hvor Rusland og det øvrige Europa og USA og Canada er med. Denne organisation kunne bruges til at igangsætte et bredt samarbejde i Europa. **En permanent arbejdende proces, der skulle beskæftige sig med: økonomi; sikkerhed; politiske spørgsmål samt kulturelle og undervisningsmæssige spørgsmål.** Processen kunne foregå for eksempel i Wien. Selv om en sådan proces ikke ville give hurtige resultater, ville

det betyde kontakt og dialog i et tillidsskabende miljø, hvor diplomater var sammen around the clock.

Økonomi

Et større handelsmæssigt og økonomisk samkvem – og ophævelse af de handelsmæssige og økonomiske sanktioner. Et af de stærkeste midler til at reducere konflikter er handel med hinanden. At ophæve de lammende sanktioner vil blive et skridt fremad. Både EU-landene og Rusland lider under handelsbegrænsningerne.

Man må efter 2 år med økonomisk krigsførelse mod hinanden konstatere, at selv om den russiske økonomi lider, har sanktionerne ikke givet den ønskede effekt. Rusland er mere aktiv internationalt nu end nogensinde; og befolkningen slutter op bag Putin i modstanden mod de vestlige sanktioner. På denne måde har de økonomiske sanktioner haft en konfliktforlængende effekt – ja en effekt til dels modsat den tilsigtede.

Politiske spørgsmål og sikkerhed

- **Østrigsk ordning for Ukraine**

At Ukraine som en del af en fredsløsning opnår permanent neutral status i form af en "østrigsk ordning", som foreslået fra mange sider, ikke mindst i Tyskland og i Centraleuropa, og anbefalet af fx Henry Kissinger og Zbigniew Brzezinski. En østrigsk ordning skal have opbakning i FNs sikkerhedsråd og vil sikkert kunne få det, hvis vestlige lande støtter ordningen. Denne ordning skal kombineres med et omfattende økonomisk hjælpeprogram til Ukraine, støtte fra EU, IMF, Rusland og Kina, et stop for sanktionskrigen og med en decentraliseringsordning i Ukraine med øget lokalt selvstyre og med en særlig status for Donbas-regionen.

Ukraine konflikten er en stor og ødelæggende konflikt i Europa, der ikke kan løses på kort tid pga. de ophedede følelser og holdninger på begge sider. Men en bedre forståelse mellem Vesten og Rusland vil hjælpe processen. Konflikten mellem de to adskilte ukrainske parter i vest og øst vil kræve dygtige mæglere og forhandlingsledere, samt robuste mandater for eventuelle fredsbevarende styrker i perioden indtil fred opnås.

- **Sikkerhed.**

Risikoen for væbnede sammenstød har de sidste par år ofte været oppe at vende i medierne og i debatten. Selv om risikoen for tilsigtet krig er lille, så kan den højspændte stemning mellem vesten og Rusland skabe farlige situationer som følge af "uheld" og som konsekvens af utilsigtede hændelser. **Derfor vil øget militær-til-militær-dialog være vigtigt for bl.a. at genetablere de militære**

afspændingsventiler, som ikke mindst var til stede under den kolde krig med de mange nedrustnings- og våbenkontrol aftaler og kontakter.

Medier og undervisning

- **Medier.**

Gensidige aftaler der sikrer at befolkninger i både vest og øst får pålidelig information om "den anden side". Det ville være en god ide hvis journalister fra "den anden side" kunne have blogs og skrive artikler hos modparten. Det er ikke kun i øst at information farves - det er også f.eks. i Danmark, som forskningsrapporten "Mediernes (nye)verdensbilleder" fra Danmarks Medie- og Journalisthøjskole viser.

- **Undervisning og sprog.**

En langt større udveksling af studerende og lærere var også ønskelig, og at det sikres at russisk kan studeres i videre omfang end nu.

Et åbent vindue – har vi forpasset chancen for et samlet og frit Europa?

Ny begyndelse

Den 19.-21. november 1990 dannede Paris ramme for en historisk begivenhed. Statsoverhovederne fra næsten alle europæiske lande, herunder også Sovjetunionen, samt USA og Canada var samlet, for, gennem CSCE⁸, at formulere det multilaterale institutionaliserede fundament for et nyt Europa. Resultatet blev *Charter of Paris for a New Europe*, også kendt som Paris Charteret. Heri tilsluttede landene sig i fællesskab en fremtidsvision om en al-europæisk sikkerhedsorden baseret på respekt for menneskerettigheder, retsstatsprincipper, demokrati og markedsøkonomi. Håbet var at skabe en ny, stabil og mere retfærdig verdensorden efter 40 år med terrorbalance og blokopdeling i Europa.

For sine store fremtidsambitioner og historiske selvbevidsthed er topmødet i 1990 blevet sammenlignet med Wienerkongressen i 1815 og Versailleskonferencen i 1919. Paris Charterets retorik skortede da heller ikke på store armbevægelser, idet den eksempelvis erklærer, at æraen for europæisk konfrontation og opdeling er tilendebragt.⁹

I denne ånd kan Paris Charteret opfattes som en endelig fredsaftale, efter det europæiske kontinent i årtier havde været skueplads for Den Kolde Krigs ideologiske og geopolitiske magtkampe.

CSCE og Paris Charteret udspringer af den diplomatiske udvikling, der tog sin begyndelse i 1970'erne, og som kulminerede med underskrivelsen af Helsinki-slutakten i 1975. Slutakten blev opdelt i 3 såkaldte 'kurve', der omhandler henholdsvis de statslige grænsers urokkelighed i Europa (med mindre der er tale om fredelig grænseændring), videnskabelig og økonomisk samarbejde samt forpligtelser i forhold til menneskerettigheder, fri bevægelighed og kulturel udveksling. Desuden fastslog slutakten, at de 35 underskrivende lande løbende skulle afholde opfølgingsmøder gennem CSCE. På den måde blev CSCE-processen katalysator for en række afspændingstiltag under Den Kolde Krig blandt andet i form af nedrustningsaftaler og tillidsbyggende mekanismer. Mange forskere har efterfølgende peget på CSCE-processen som en milepæl i begyndelsen på enden for Den Kolde Krig. Det var således i dette regi, at de gamle koldkrigsfjender mødtes i Paris i november 1990 for at sætte rammerne for det nye Europa.

⁸'Konference for Sikkerhed og Samarbejde i Europa' i 1994 omdannet til Organisation for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

⁹CSCE, "Charter of Paris for a New Europe," 3.

Med erklæringerne fra Paris Charteret og Sovjetunionens fredelige opløsning i december 1991 opstod der en unik mulighed for at opbygge en ny al-europæisk sikkerhedsarkitektur fra Lissabon til Vladivostok. Men selvom Den Kolde Krigs afslutning gjorde dommedagsscenerierne i form af en atomar 3. Verdenskrig mindre sandsynlig, stod det europæiske kontinent over for nye politiske udfordringer – ikke mindst sikkerhedspolitiske.

I omtrent 40 år havde Europa været centrum for supermagternes ideologiske og geopolitiske rivalisering med et jerntæppe, der manifesterede balancepunktet i en dødsensfarlig magtkamp. Østblokken og Sovjetunionens pludselige kollaps efterlod et stort magtvakuum præget af svage, destabiliserede stater. Kombinationen af politisk uro i en region, der besad et atomvåbenarsenal kun overgået af USA, udgjorde en stor sikkerhedspolitisk bekymring i de vestlige lande. Følgeligt stod stabilitet og kontrol med Sovjetunionen militære arvegods højt på den politiske dagsorden. Rusland blev således udpeget til den forgangne supermagts formelle arvtager, hvormed Rusland påtog sig Sovjetunionens forpligtelser, herunder det permanente sæde i FN's Sikkerhedsråd og kontrollen med de sovjetiske atomvåben.

Selvom Rusland dermed indtog en særlig status blandt den gamle østbloks ruiner, var der en udbredt vittighed om, at Rusland var gået fra at være en supermagt til at være 'Burkina Faso med atommissiler'. Denne vits afspejler Ruslands økonomiske tilstand efter Sovjetunionens opløsning, men vidner tillige om, at Rusland trods sin særstatus ikke blev regnet for at være en reel stormagt.

Gamle institutioner, nye skel

Ruslands første præsident, Boris Jeltsin, samt en stor del af den nye politiske elite i Rusland ønskede at opbygge landet efter vestligt forbillede både på et udenrigs- og indenrigspolitisk plan. Således blev Rusland kastet ud i en politisk og økonomisk liberaliseringsproces i en størrelsesorden og et tempo, der var uden fortilfælde. Frigivelsen af priserne i 1992 medførte accelererende inflation med voksende økonomiske og sociale problemer til følge. For størstedelen af den russiske befolkning resulterede det ukontrollerede transformeringsprojekt således i drastisk forringede levevilkår for mange millioner af almindelige russere.

De vestlige lande tilskyndede Ruslands demokratiseringsproces, men det var ikke uden en vis skepsis. Rusland var blevet en selvstændig stat så pludseligt, at det politiske system ikke var udviklet tilstrækkeligt, og de politiske strukturer og ledelsen var derfor svage. Udfordringerne ved Ruslands politiske system blev åbenlyse i oktober 1993, da Jeltsin greb til militær magt mod parlamentet, der havde modsat sig vedtagelsen af Ruslands nye

forfatning, som ville forøge præsident Jeltsins magt. Desuden var Ruslands demokratisering langt fra en selvfølgelighed, hvilket blev understreget af den nationalistiske højrefløjs og kommunisternes store tilslutning ved Duma-valget (underhuset) i december 1993 – i sig selv et udtryk for betydelig folkelig utilfredshed med den ”røverkaptalisme”, som vandt indpas i Rusland i disse år.

Fra et vestligt perspektiv udgjorde Rusland således et tvetydigt potentiale som både en mulig demokratisk partner og en sikkerhedspolitisk gråzone. Derfor anerkendte Vesten Ruslands særstatus som Sovjetunionens efterfølger, men fastholdt samtidig retten til at føre dirigentstokken i etableringen af en ny sikkerhedsarkitektur efter Den Kolde Krig. Med USA som primusmotor og på opfordring fra flere Central- og Østeuropæiske lande blev strategien at lade de eksisterende vestlige institutioner være grundpiller i den nye europæiske sikkerhedsorden. Således lancerede NATO i 1993/94 ’den åbne dørs politik’, hvormed der blev åbnet op for nye medlemmer i alliancen fra den tidligere Østblok. NATO’s udvidelse mod øst er siden hen blevet et omdrejningspunkt for heftig debat om, hvorvidt vestlige topledere i 1990/91 havde forsikret Gorbatsjov om, at NATO ikke ville indlemme nye østeuropæiske lande.

Ruslands reaktion på udvidelsesstrategien var under alle omstændigheder yderst negativ. Eksempelvis skrev den russiske udenrigsminister, Andrej Kozyrev, en artikel i *Foreign Affairs* (1994), hvori han advarede, at en institutionaliseret isolering af Rusland ville stimulere de nationalistiske strømninger i Rusland til stor skade for landets fremtidige relationer til Vesten. Han opfordrede til at lade CSCE danne grundlag for en ny al-europæisk sikkerhedsorden.¹⁰ Men de russiske protester kom fra en svag position, og blev derfor overhørt, uden at Rusland havde kapacitet til lægge politisk tyngde bag sine indsigelser.

Resultatet blev, at vestlige institutioner som NATO og EU voksede med nye central- og østeuropæiske medlemmer, mens det al-europæiske CSCE (fra 1994: OSCE) fik en underordnet position. På den måde kan man argumentere for, at Den Kolde Krig blev afviklet asymmetrisk i den forstand, at Østblokken blev opløst, hvorimod de vestlige institutioner ekspanderede. Den asymmetriske afvikling skabte en ny strukturel opdeling i Europa bestående af henholdsvis medlemmer og ikke-medlemmer i Europas institutionaliserede fællesskab. Dette er i hvert fald en udbredt opfattelse i Ruslands politiske elite, der føler, at landets politiske interesser blev ignoreret og tilsidesat.

De voksende økonomiske og sociale problemer i Rusland samt landets manglende internationale anerkendelse som europæisk stormagt gav grobund for udviklingen af en ny fortælling blandt store dele af Ruslands politiske og militære elite. Disse følte sig forrådt og

¹⁰ Kozyrev, “The Lagging Partnership.”

groft udnyttet af Vesten. Som Kozyrev havde advaret, gennemlevede Rusland således i sidste halvdel af 1990'erne en indenrigspolitisk udvikling, hvor de vestlige værdier og idealer mistede deres tiltrækningskræft i den russiske befolkning til fordel for nationalistiske følelser samt et ønske om politisk og økonomisk stabilitet.

Anført af Ruslands nye udenrigsminister fra 1996, Jevgenij Primakov, slog Rusland tillige ind på en mere kontrær udenrigspolitisk linje over for Vesten. Hvor den danske journalist og Ruslandskender Per Dalgård omtalte den forrige vestligt orienterede udenrigsminister Kozyrev som 'Mr. Da', stod Primakov som 'Mr. Njet' på grund af sin hårde men pragmatiske linje overfor Vesten.¹¹ Dermed skete der et betydeligt brud i Ruslands udenrigspolitik. Primakov lagde en udenrigspolitisk strategi, hvor Rusland søgte egne interesser uafhængigt af Vesten ved at modarbejde den unipolare verdensorden med USA i spidsen. I stedet for en entydig vestligt orienteret udenrigspolitik begyndte Rusland således at føre en multivektor politik, der både orienterede sig mod lande som Kina og Indien og mod Europa. I sin grundlæggende form har denne strategi, der er blevet kaldt Primakov-doktrinen, været styrende for Ruslands udenrigspolitik lige siden.¹²

De store visioner om en al-europæisk sikkerhedsorden, der blev formuleret i Paris Charteret, stod således stadig urealiseret mod slutningen af årtusindet. Tværtimod virkede den politiske afstand mellem Vancouver og Vladivostok større, end det var tilfældet i begyndelsen af 1990'erne.¹³ Kløften mellem Rusland og det institutionaliserede vestlige fællesskab lod sig med al tydelighed åbenbare i foråret 1999, da NATO indledte en luftkrig mod Serbien under Slobodan Milosevic i krigen om Kosovo. NATO's angreb skete uden FN-mandat og på trods af Ruslands højlydte indsigelser. NATO kaldte sin luftkrig for en humanitærintervention, som skulle beskytte Kosovo-albanerne imod etnisk udrensning fra serbisk side. Interventionen forværrede umiddelbart Kosovo-albanernes situation drastisk, men banede på længere sigt vej for oprettelsen af Kosovo som selvstændig stat. I russisk perspektiv var der tale om ændring af Europas grænser med illegitim militær magt, og hele Kosovo-konflikten blev opfattet som et tydeligt bevis på Vestens egennyttige tolkning af internationale regler. Det skabte stor frustration i Rusland, hvor landets selvforståelse som stormagt på det tidspunkt ikke stemte overens med landets ringe kapacitet til at udfordre Vesten.

¹¹Dalgård, "KGB'S MR. NJET TIL DANMARK."

¹²Ramani, "Yevgeny Primakov- The Ideological Godfather of Putinism."

¹³'Fra Vancouver til Vladivostok' er en vending, der hyppigt blev brugt i 1990'erne som betegnelse for det geografiske område, som medlemmerne af OSCE udgør.

Ny mand i Kreml

Da Jeltsin gik af i december 1999 trådte Vladimir Putin, der på dette tidspunkt var relativt ukendt i Vesten, for alvor ind på den politiske scene, hvor han siden hen har været den dominerende skikkelse i russisk politik.

Ser vi på mediedækningen af Rusland i vestlige medier de sidste år, er der udviklet en tendens til en personificering af 'det Rusland vi ikke kan lide'. Der tales om Putins Rusland på en måde, der giver anledning til at tro, at Putin egenhændigt har afsporet Rusland fra et konstruktivt samarbejde med Vesten.¹⁴ På den måde er Putin, fra et vestligt perspektiv, blevet den dæmoniserede personificering af en negativ russisk udvikling med tiltagende konfrontationer over værdier og interesser.

Men som det fremgår af forrige afsnit, begyndte russisk udenrigspolitik allerede omkring midten af 1990erne under Primakov at antage en mere selvstændig og selvbevidst karakter. At personificere det mere vest-kritiske Rusland med Putins ledelse er således ikke retvisende. Mange glemmer, at forholdet mellem Vesten og Rusland var på et lavpunkt, da Putin blev præsident – den 12. marts 1999 var Tjekkiet, Ungarn og Polen blevet medlemmer af NATO og den 24. samme måned indledte NATO bombardementet af serbiske mål i krigen om Kosovo.

Putins første år i præsidentembedet var snarere en forsoningsperiode i relationerne mellem Vesten og Rusland. Eksempelvis var Putin en af de første statsledere, der offentligt udtrykte sin støtte til USA efter 9/11. Rusland støttede også koalitionen i krigen i Afghanistan med blandt andet efterretningssamarbejde, accept af amerikanske baser i Kirgisistan og Usbekistan samt adgang til russisk luftrum som fragtrute. Også det institutionaliserede samarbejde udviklede sig eksempelvis med oprettelsen af NATO-Rusland Rådet i 2002, der skulle danne forum for konsultation og samarbejde.

Den umiddelbare forsoning var en realpolitisk erkendelse af de gensidige strategiske fordele ved konstruktive relationer mellem Rusland og Vesten. Denne erkendelse fik Rusland til at sætte en dæmper på sin kritik af NATO's fortsatte udvidelsesplaner. Omvendt var Vesten ligeledes tilbageholden i sin kritik af Ruslands håndtering af urolighederne i Tjetjenien samt derouten for den liberale udvikling, som Putin-regeringen påbegyndte i forsøget på at skabe stabilitet i Rusland.

¹⁴ Se Bergreens bidrag "Putin - ikke en af vor egne" i Danmarks Medie- og Journalisthøjskoles rapport: Kabel et al., "Mediernes (nye) Verdensbilleder," 50–59.

Men under overfladen lurede mistilliden til Vesten stadig i Rusland, og den forsonende atmosfære blev kortvarig. Primakov-doktrinenes ønske om et opgør med den unipolære verdensorden, hvor USA's magt stod ubestridt, var stadig udbredt blandt den politiske elite i Rusland. Derfor vakte det stor bekymring i Rusland, da USA i 2002 valgte at opsige ABM-aftalen (ABM = Anti-Ballistiske Missiler) fra 1972. ABM-aftalen var en af kerneaftalerne i det nedrustnings- og våbenkontrolregime, som var sprunget ud af détente-processen under Den Kolde Krig. Det amerikanske argument for at trække sig fra aftalen var, at den var en hindring for USA's forsvar mod terrorangreb og angreb fra slyngelstater. Ikke desto mindre blev det i Rusland opfattet som en trussel mod den strategiske balance, så landets atomare afskrækkelse i fremtiden kunne komme i fare. Tillige indledte USA sammen med 'koalitionen af villige' invasionen i Irak i marts 2003, som fremtvang et regimeskifte. Invasionen skete, uden at FN's Sikkerhedsråd havde givet FN-mandat til missionen.

Sideløbende var den politiske elite i Rusland overbevist om, at den amerikanske efterretningstjeneste var med til at orchestre farverevolutionerne i Georgien, Ukraine og Kirgisistan i perioden 2003-2005. I disse lande blev de eksisterende regimer erstattet af åbenlyst Ruslandskritiske præsidenter. Oven i dette optog NATO syv nye medlemmer i marts 2004.¹⁵

Fra et russisk perspektiv tegnede der sig således et billede af, at USA med sine partnere var i færd med at udvide sin indflydelsessfære ved at fremprovokere vestligt orienterede systemskifter. Den politiske elite i Rusland frygtede, at noget lignende kunne ske i Rusland. Som reaktion herpå påbegyndte ledelsen en række tiltag, der skulle styrke deres egen position og svække oppositionen, herunder en høj grad af mediekontrol og oprettelsen af den Kremlstyrede og stærkt patriotiske ungdomsorganisation Nashi. På den måde voksede mistilliden, og den førømtalte nye fortælling om Vestens ansvar fik ekstra vind i sejlene. Således blev flere og flere russere overbevist om, at Rusland var omringet af fremmede kræfter, der ønskede at svække landet.

Den uafhængige russiske udenrigspolitiske forsker Dmitri Trenin skrev i 2006 en artikel med titlen "Russia Leaves the West", hvori han satte ord på den politiske udvikling mellem Rusland og det vestlige institutionaliserede fællesskab. Ifølge Trenin havde Rusland indtil for nyligt opfattet sig selv som 'Pluto' i det vestlige solsystem –fjernt fra centrum men ikke desto mindre en del af solsystemet. Nu havde Rusland opgivet at blive en integreret del af det vestlige system, og ville i stedet søge at skabe et alternativt kredsløb omkring Moskva. I erkendelse af, at ingen vestlige stormagter havde interesse i et stærkt og konkurrerende

¹⁵ Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

Rusland, forudsagde Trenin, at den kommende periode ville byde på konflikter og konfrontationer mellem Rusland og Vesten.¹⁶

Visionerne om en al-europæisk sikkerhedsorden uden interne konfrontationer virkede således i stigende grad umulige. Rusland havde længe opponeret mod, hvordan tingene havde udviklet sig siden Den Kolde Krigs afslutning. Men i kraft af, at stigende energipriser og politisk stabilitet satte gang i den russiske økonomi i begyndelsen af 00'erne, fremstod Rusland efterhånden som en mere kapabel og seriøs aktør på den internationale scene.

Vinduet lukkes

Spændingerne bygges op

For mange står Putins tale ved sikkerhedskonferencen i München i 2007 som et vendepunkt i den retoriske oprustning i konflikten mellem Rusland og Vesten. Undertalen sendte han en skarp bredside afsted mod Vesten og USA i særdeleshed. Han udtalte, at verden var blevet mere usikker med flere krige og regionale konflikter. Ifølge Putin var dette et resultat af USA's globale egenrådighed, selektive tolkning af international ret og næsten ubegrænsede magtanvendelse. Tillige understregede Putin, at Ruslands grænser var sat under pres fra et ekspanderende NATO og amerikanske militærbaser i Ruslands nærrområde, ligesom han gentog, hvad han havde fremført gennem flere år, nemlig at en global unipolaritet (med USA som ene-supermagt) var en ustabil verdensorden, mens en flerpolær global orden (med afbalancering af USA's magt) ville være mere stabil. Afslutningsvis pointerede han, at Rusland var et land med en lang tradition for at føre selvstændig og interessebaseret udenrigspolitik – en tradition som landet agtede at opretholde.¹⁷

Talen vakte stor opmærksomhed. Ikke mindst hos den tilstedeværende amerikanske forsvarsminister Robert Gates, der blev overbevist om, at Vesten havde undervurderet Ruslands ydmygelse efter Den Kolde Krig. I sine memoirer reflekterer den selverklærede koldkriger over Putins markante tale. Han erkender, at den arrogante holdning blandt mange amerikanske embedsmænd, akademikere, forretningsfolk og politikere havde skabt bitterhed i Rusland. Endvidere skriver han, at hvor USA under Den Kolde Krig havde været tvunget til at forholde sig til Sovjetunionens interesser, var det svage post-kommunistiske

¹⁶ Trenin, "Russia Leaves the West."

¹⁷ Putin, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy."

Ruslands interesser blevet ignoreret – "we did a poor job of seeing the world from their point of view, and of managing the relationship for the long term".¹⁸

Den anspændte stemning blev yderligere forværret, da NATO under topmødet i Bukarest i april 2008 bekendtgjorde, at Ukraine og Georgien ville blive medlemmer af NATO. Ruslands reaktion herpå var højlydt negativ. NATO havde sat sig mellem to stole. Godt nok kunne Ukraine opnå medlemskab, men de to lande fik ikke et MAP ("Membership Action Plan) tilsagn, og Rusland fik ikke opfyldt ønsket om garanti mod yderligere NATO-udvidelser.

Atmosfæren af politisk anspændthed nåede et klimaks i sommeren 2008, hvor det kom til kamphandlinger mellem russiske og georgiske styrke. Den russisk-georgiske krig bundede i en konflikt over regionerne Sydossetien og Abkhasien, der med russisk støtte siden begyndelsen af 1990'erne havde kæmpet for løsrivelse fra Georgien. Muligvis ansporet af tillid til vestlig opbakning angreb Georgien Sydossetien den 7. august, men russiske styrker slog hurtigt angrebet tilbage og rykkede ind i dele af Georgien. Krigshandlingerne fortsatte frem til, der blev forhandlet en aftale den 15. august. Selv om det iflg. OSCEs observatører var Georgien med dets (også iflg. Robert Gates) iltre leder Saakhasvili, der startede krigshandlingerne, blev kun Ruslands massive fremfærd under krigen mødt med skarp international kritik, og NATO valgte at nedlægge samarbejdet i NATO-Rusland Rådet for en periode.

Med Obama-administrationen begyndte USA i 2009 den såkaldte 'reset-politik' over for Rusland, der havde til formål at genopbygge de indbyrdes relationer. Men efter den russisk-georgiske krig var det tydeligt, at forestillingen om Rusland som en partner, der agerer som Vesten gerne vil have det, ikke ville blive til virkelighed. Rusland havde bevist sin villighed til at bruge militær magt for at beskytte sine interesser uanset Vestens holdning. Tillige havde Rusland fået økonomisk råderum til for første gang siden 1992 at investere substantielt flere penge i forsvaret. Det var således i kølvandet på den russisk-georgiske krig, at udtrykket 'den nye kolde krig', for alvor begyndte at florere, men ikke i alle kredse. Ruslands forhold til Vesten – og til Polen – forbedres i årene efter 2008, flere vestlige lande, herunder Danmark satsede på det russiske marked og deltagelse i Ruslands projekt for modernisering. Den russiske økonomi voksede i de år markant takket være de stigende oliepriser.

Denne kombination af voksende kapaciteter, oplevelsen af sikkerhedspolitisk isolering og en stålsat stormagtsselvforståelse i Rusland udgjorde en krudttønde, der uundgåeligt måtte eskalere på et tidspunkt, hvis ikke både Vesten og Rusland formåede at skabe mere gensidig tillid.

¹⁸Gates, *Duty, Memoirs of a Secretary at War*, 157 f.

Eskalering

At reset-politikken i praksis ikke var i stand til at genetablere tillid, blev hurtigt åbenbart i forbindelse med USA's planer om at etablere et missilforsvar i Europa. Missilforsvaret havde længe været et stridsspørgsmål mellem Rusland og USA, men efter NATO-topmødet i Lissabon (november 2010) blev der åbnet op for forhandlinger om at udvikle et missilforsvar i fællesskab. Men forhandlingerne strandede hurtigt, idet hverken USA eller Rusland ønskede at overdrage dele af deres respektive territorialforsvar til modparten. På den russiske side var det et krav at have fuld kontrol over missilforsvarets russiske komponenter. Og USA modsatte sig et system, der krævede russisk operativ autorisering. Dermed kom det fælles missilforsvar aldrig til at udgøre et realistisk projekt, men planlægningen fortsatte alligevel uden russisk deltagelse. I et russisk perspektiv vedblev missilforsvaret således at være en trussel mod den atomare afskrækkelse, der skulle sikre Ruslands suverænitet.

Ruslands frustrationer voksede tillige som resultat af den internationale indsats i Libyen. I FN's Sikkerhedsråd havde Rusland undladt at modsætte sig vedtagelsen af resolution 1973 (marts 2011), der autoriserede etableringen af en flyveforbudszone i Libyen. Men efter Gaddafis fald kritiserede de russiske myndigheder missionen for at have udnyttet resolutionens humanitære beføjelser til de facto at støtte et regimeskifte i Libyen. I denne kontekst blev Libyen, i mange russeres optik, endnu et eksempel på, hvordan Vesten gentagne gange havde krænket staters suverænitet ved aktivt at støtte et regimeskifte.

Den gnist, der for alvor fik krudttønden til at eksplodere opstod i grænselandet mellem Vesten og Rusland – nemlig i Ukraine. På baggrund af en lang og sammenfiltret historie har Ukraine og Rusland stærke kulturelle, etniske og økonomiske bånd. Dertil kommer, at Rusland har særlige strategiske interesser i Ukraine, idet den russiske sortehavsflåde havde kontrakt på brugen af flådebasen i Sevastopol på Krim frem til 2043. Derfor så Vesten og Rusland meget forskelligt på de demonstrationer, der udviklede sig på Maidan-pladsen fra november 2013 – pladsen, der har dannet navn for demonstrationerne.

I begyndelsen blev Maidan-oprøret i Vesten modtaget med stor begejstring som et folkeligt oprør mod et i stigende grad autoritært og korrupt styre under ledelse af den pro-russiske folkevalgte leder Viktor Janukovitj. Det var (som selv Putin i øvrigt har anerkendt) rigtigt, men demonstrationerne blev i stigende grad radikaliseret og militariseret, og det udviklede sig i februar 2014 til borgerkrigs-lignende tilstande med et stigende antal døde. I de ophedede dage lykkedes det at forhandle en kompromisaftale på plads mellem Janukovitj-regeringen og oppositionen med udenrigsministrene fra Frankrig, Tyskland og Polen samt en repræsentant fra Rusland på sidelinjen. Kompromisset lød bl.a. på, at den mere demokratiske forfatning fra 2004 skulle genindføres. Desuden skulle der oprettes en

midlertidig regering, frem til der kunne afholdes valg nogle måneder senere. Men de højreekstreme oprørsgrupper, der havde overtaget ledelsen af demonstrationerne, afviste kategorisk kompromisset og truede med omgående at afsætte Janukovitj med magt. Få timer senere flygtede Janukovitj ud af landet.

I Rusland blev hele udviklingen set som et statskup mod en russiskvenlig, demokratisk valgt leder. En lækket telefonsamtale mellem USA's viseudenrigsminister Victoria Nuland og USA's ambassadør i Ukraine afslørede amerikansk engagement i udvælgelsen af Janukovitj efterfølger. Dermed blev den russiske mistanke om amerikansk indblanding i kuppet styrket. Det hele blev forværret af, at flere af de nye ministre i Ukraines midlertidige regering var rabiate nationalister, der begyndte at undertrykke det russiske mindretal i Ukraine, som modsatte sig den nye regering i Kiev. Oven i dette blev spørgsmålet om ukrainsk NATO-medlemskab og flådebasen i Sevastopol taget op på ny. Fra et russisk perspektiv havde Maidan således udviklet sig til et worst case scenario.

Udsigten til at miste den strategisk vigtige flådebase fik alarmklokkerne til at ringe i Moskva. Derfor gjorde russerne i Sevastopol klar til at beskytte basen, og de såkaldte 'grønne mænd' dukkede pludselig op på Krim – russiske specialstyrker uden nationale kendemærker. De russiske soldater mødte ingen modstand, og uden at det internationale samfund kunne sætte en stopper for det, havde Rusland foranstaltet et lokalt valg på Krim, hvor et flertal af befolkningen stemte for et tilhørsforhold til Rusland. Valget var dog folkeretsstridigt og er derfor ikke anerkendt internationalt. Også i den østlige del af Ukraine har mere eller mindre separatistiske grupper, med støtte fra Rusland, forsøgt at bekæmpe regeringen i Ukraine i noget, der begynder at ligne en frossen konflikt.

Annekteringen af Krim er ofte omtalt som en 'game changer' i konflikten mellem Vesten og Rusland. Fra vestlig side var annekteringen endnu et eksempel på aggressiv russisk adfærd, og reaktionerne har været massiv kritik og økonomiske sanktioner. Sikkerhedspolitikken er ligeledes blevet skærpet mod øst, hvor især Polen og de baltiske lande har frygtet for deres suverænitet. NATO har skærpet sin militære tilstedeværelse i regionen med adskillige militærøvelser, og ved topmødet i Warszawa (juli 2016) blev det vedtaget at udstationere 4000 soldater på rotationsbasis.

Fra russisk side er der blevet svaret igen med modsanktioner og militærøvelser ved den vestlige grænse, ligesom myndighederne ved flere lejligheder har raslet med den atomare sabel.

Konflikten er således de seneste år eskaleret på en måde, der er kommet bag på de fleste. Skridt for skridt har både Rusland og de vestlige lande talt sig så langt fra hinanden, at dialogen næsten er gået stå. Gensidig dæmonisering har medført total mangel på tillid, og

faren for, at konflikten utilsigtet skal udvikle sig til væbnede træfninger, er større end nogensinde siden Den Kolde Krigs afslutning. Det er derfor et relevant spørgsmål, om Den Kolde Krig er genopstået?

Ny kold krig eller klassisk stormagtskonflikt?

Både medierne, politikere og flere eksperter har sat konflikten ind i en koldkrigs kontekst, og konflikten har da også mange træk, der vækker minder om en ikke så fjern fortid med et antagonistisk forhold mellem øst og vest.

Det er dog problematisk at sætte lighedstegn mellem den nuværende konflikt og den lange periode, der har fået betegnelsen Den Kolde Krig. For det første reducerer det Den Kolde Krigs historiske og politiske kompleksitet, hvormed den opfattes som én begivenhed. Den Kolde Krig var snarere en historisk epoke med et særligt politisk klima, der varierede og ændrede sig betydeligt undervejs. For det andet kan koldkrigsanalogien være med til at fastlåse konflikten, idet gamle stereotyper og tankemønstre risikerer at blive vækket til live. På den måde er koldkrigsreferencerne skadelige for den politiske og diplomatiske proces samt for den folkelige debat – både i Rusland og i Vesten.

Der er tillige langt flere forskelle end ligheder mellem den aktuelle krise og det politiske klima, der herskede i årene efter Anden Verdenskrig og frem til Østblokkens opløsning. Helt grundlæggende havde Den Kolde Krig en global rækkevidde i en kombination af ideologiske og geopolitiske interesser. Den aktuelle krise kommer derimod til udtryk i geografisk begrænsede konflikter, der er centreret omkring regionale områder som eksempelvis Ukraine og Syrien og uden et afgørende ideologisk islæt.

Koldkrigshistorikeren John Lewis Gaddis betegner desuden Den Kolde Krig som 'den lange fred' med henvisning til den terrorbalance, der sikrede, at det aldrig udviklede sig til 'varm' krig mellem supermagterne.¹⁹ Styrkeforholdet efter Den Kolde Krig mellem Rusland og USA – og hele det vestlige institutionaliserede partnerskab – placerer det postsovjetiske Rusland i rollen som militær og økonomisk miniputstat. Paradoksalt nok virker dette asymmetriske styrkeforhold stimulerende for konflikten. I Ruslands statslige medier kultiveres den sikkerhedspolitiske paranoia, landets mindreværds komplekser som stormagt og risikoen for overreaktion, der kan komme til udtryk i militære aktioner som i Georgien og Ukraine. I Vesten kan den åbenlyse overmagt friste til at ignorere det russiske perspektiv, hvilket som nævnt også sker i danske og andre vestlige medier. Dermed kan uligevægten skabe en

¹⁹Gaddis, *The Long Peace, Inquiries into the History of the Cold War*.

selvforstærkende effekt, hvor konfrontationer mellem Rusland og Vesten virker uundgåelige.

Også på andre måder savner det anspændte forhold mellem Vesten og Rusland i dag flere aspekter af det politiske regime, der dominerede anden halvdel af det 20. århundrede. Efterhånden som supermagtsrivaliseringen blev mere og mere fastlåst, udviklede de nemlig en række tillidsskabende mekanismer og kompromisser, der skulle sikre fredelig sameksistens. Eksempelvis virkede nedrustningsaftaler, våbenkontrol og diplomatiske/politiske kommunikationskanaler som CSCE-processen som 'afspændingsventiler', når Den Kolde Krig truede med at koge over, sådan som det var tilfældet under Cuba-krisen (1962) og i begyndelsen af 1980'erne. Disse mekanismer er i dag stort set inaktive.

Efter Den Kolde Krig har Vesten og Rusland ubestrideligt haft divergerende udenrigspolitiske interesser og perspektiver, og i en realpolitisk forståelse må dette uvægerligt føre til konflikter. Det har været den realpolitiske virkelighed i flere århundreder, hvor Rusland siden Peter den Store for alvor har manifesteret sig som en stormagt i det europæiske magtspil. I en historisk kontekst er konflikter mellem Rusland og de vesteuropæiske stormagter således et udtryk for mere eller mindre forventelig adfærd. I dette perspektiv er der intet usædvanligt i, at Vesten og Rusland strides om vigtige nationale interesser. Det afgørende er imidlertid at sikre, at konflikterne forbliver på et politisk niveau og ikke eskaleres til væbnede sammenstød med ukontrollabelt potentiale.

Selvfølgelig er den eksisterende konflikt mellem Vesten og Rusland forbundet med Den Kolde Krig. Men i stedet for at fastlåse konflikten i en koldkrigsforståelsesramme er det langt mere gavnligt at betragte den som et udtryk for en klassisk stormagtskonflikt. Med en sådan tilgang til konfliktens beskaffenhed skabes der mere konstruktive vilkår for, at der kan påbegyndes en proces, der kan lede til en langsigtet, fredelig og forhandlet konfliktløsning.

I rapportens sidste afsnit vil blikket blive rettet fremad med anbefalinger til, hvordan Danmark/Vesten og Rusland kan begynde en deeskalering af den aktuelle krise i deres indbyrdes relationer.

Hold vinduet åbent

Adressér konfliktens grundlæggende strukturer

Som det fremgår af det indledende afsnit om international konfliktløsning, er den grundlæggende erkendelse af en eksisterende konflikt første skridt i konfliktløsningsprocessen. I NATO og EU opstod den udbredte erkendelse af en konflikt med Rusland først for alvor i kølvandet på Ruslands annektering af Krim i foråret 2014. Det er således den gængse opfattelse, at Ukraine-krisen udgør en 'game changer' i relationerne mellem Vesten og Rusland. Ukraine-krisen satte da også Rusland højt på den politiske dagsorden i de europæiske lande og de internationale institutioner, og i de efterfølgende år har konflikten fået mere og mere næring. På den måde blev Ukraine-krisen den gnist, der fik det anspændte forhold mellem Vesten og Rusland til at flamme op.

Ikke desto mindre er det et af denne rapports kardinalpunkter, at Ruslands engagement i Ukraine og efterfølgende i Syrien samt den vestlige håndtering af Ruslands åbenlyse brug af magt i virkeligheden ikke er konfliktens kerne. Dette er derimod symptomer på bagvedliggende udfordringer, som er affødt af den udvikling, der tog sin begyndelse allerede ved Den Kolde Krigs afslutning. En udvikling, der har affødt konfliktens grundlæggende strukturer i form af gensidig mistillid og manglende indsigt i og forståelse for hinandens perspektiver og hensigter. Det er disse strukturer, der skal adresseres, hvis relationerne mellem Vesten og Rusland skal bryde ud af sin nuværende konfliktskabende bane.

På den måde har konflikten mellem Vesten og Rusland sit udgangspunkt i det faktum, at det ikke lykkedes at skabe fælles fodslag i opbygningen af en ny europæisk og international orden efter Den Kolde Krig. De russiske faresignaler, der kunne have motiveret afbødende politiske foranstaltninger, blev overhørt blandt majoriteten af politiske beslutningstagere i Vesten. Rusland blev reelt aldrig en integreret del af de vestligt dominerede internationale organisationer, herunder de sikkerhedspolitiske. Ruslands indenrigspolitiske ustabilitet og socio-økonomiske krise i 1990'erne, den ydmygende oplevelse af at være en stormagt i forfald og den udbredte opfattelse af sikkerhedspolitisk isolering fik således lov til at ulme i Rusland som et faretruende konfliktpotentiale.

I begyndelsen var Rusland for svag til at udfordre Vesten, men efterhånden som Ruslands kapaciteter voksede, blev konfliktens strukturer mere og mere åbenbare frem mod den ukontrollable eskalering, som Ukraine-krisen satte i gang. På dette tidspunkt var de underliggende strukturer så rodfæstede, at konflikten har fået en fremdrift, der har vist sig at være svær at kontrollere. Dermed befinder Vesten og Rusland sig nu i en alvorlig konflikt, som ingen af parterne i virkeligheden ønsker, men som ikke uden videre lader sig

afvikle. For at nedbryde konfliktens grundlæggende strukturer kræver det en langsigtet indsats fra begge parter. Der er ingen hurtige, holdbare løsninger, og det vil tage tid og kræve politisk mod.

I de kommende afsnit anbefaler RIKO forskellige konkrete skridt, der kan bidrage til, at der bliver etableret fornyet dialog og tillid mellem Vesten og Rusland med henblik på at nedbryde det eksisterende konfliktforhold.

Iværksæt erhvervslivet og økonomien som en trojansk hest til en ny CSCE-proces

Rusland og Vesten har sammenfaldende interesser på en lang række områder, og det er gennem disse, at parterne skal nærme sig hinanden. Men samtidig er det vigtigt, at både Vesten og Rusland er opmærksomme på, at der ligeledes er områder, hvor der er divergerende interesser. Dette skal parterne være sig bevidst, hvis vinduet til samarbejde og dialog skal holdes åbent. Det er således ikke kun nødvendigt at definere fælles interesser. Det er også nødvendigt at kunne håndtere udfordringer, der opstår på baggrund af modstridende interesser, og definere, hvad der er substansen i interesseforskellene. På dette område har både Vesten og Rusland fejlet siden Den Kolde Krigs afslutning. Under Den Kolde Krig var parterne paradoksalt nok ofte bedre rustet til at håndtere interesseforskellene, end det er tilfældet i dag.

Det, der er brug for, er en proces, der kan skabe gensidig tillid og forståelse gennem kontinuerlig kontakt og dialog – en ny CSCE-proces som den, der fra begyndelsen af 1970'erne var med til at skrinlægge Den Kolde Krig. For at stimulere en ny tillidsskabende proces må der etableres kontakt og dialog på et bredt spektrum af politiske, militære og civile niveauer.

I det anspændte politiske klima, der i dag præger forholdet mellem Rusland og Vesten, er det dog en udfordring at igangsætte en sådan proces. Konflikten har efterhånden nået et niveau, hvor det er svært for parterne at tage de første skridt mod konfliktnedtrapning uden at opleve at tabe ansigt eller fremstå svag. Alle parter burde have økonomiske interesser i konfliktnedtrapning. Både i Rusland og i EU lider økonomierne under den eksisterende konflikt. Noget, som de danske landmænd kan nikke genkendende til, da de russiske modsanktioner har ramt dansk landbrugseksport (navnlig mejeriprodukter og svinekød) til Rusland.

Det er derfor en mulighed at gøre det økonomiske incitament til en drivkraft, der kan sætte processen i gang. Udsigten til økonomisk gevinst kan virke som en trojansk hest for bredere tillidsskabende skridt.

For øjeblikket er den økonomiske drivkraft dog lammet af det eksisterende sanktionsregime. Den første hindring for at kunne sætte gang i en ny CSCE-proces, og dermed adressere konfliktens grundlæggende strukturer, er de lammende, økonomiske sanktioner, som påfører alle parter betydelige tab. Sanktionerne opretholdes på baggrund af den fortsatte konflikt i Ukraine, og nøglen til konfliktnedtrapning er således en løsning på eller i det mindste en begrænsning af Ukraine-krisen.

Træk volden ud af Ukraine-krisen, og sæt den økonomiske drivkraft fri

Ruslands annektering af Krim kom pludseligt og uventet for de fleste, og de internationale institutioner kunne intet stille op, før annekteringen de facto var fuldbragt. Inden Vesten kunne formulere et kvalificeret modtræk, stod Ukraine og det internationale samfund således over for et fait accompli. Men annekteringen af Krim blev efterfulgt af kampe i det østlige Ukraine mellem regeringsstyrker og oprørsgrupper, der med støtte fra Rusland til stadighed kæmper for større autonomi for Østukraine. Vestens forsøg på at udvikle en fælles strategi over for Ukraine-krisen og Ruslands engagement heri afslører store interne uenigheder om, hvordan der skal reageres.

EU har, groft sagt, været splittet mellem 'høge', der støtter en hård linje overfor Rusland, 'duer', der udtrykker en vis forståelse for Ruslands adfærd, og 'ugler', der forsøger at udøve en klassisk pisk-/gulerod-taktik.²⁰ Kompromisløsningen internt i EU har været et relativt omfattende økonomisk sanktionsregime imod Rusland i håb om at kunne fremtvinge en russisk adfærdændring. Men efter to år må man konstatere, at selvom den russiske økonomi lider, er den ønskede effekt udeblevet. Sanktionerne virker desuden som et tveægget sværd, idet de også rammer de vestlige økonomier. Endvidere har den økonomiske krigsførelse stimuleret de anti-vestlige kræfter i Rusland og givet den politiske elite i landet indenrigspolitisk ammunition til fortællingen om, at Vesten ønsker et svagt Rusland. På den måde har de økonomiske sanktioner klart en konfliktforlængende effekt, og derfor må parterne forsøge at afvikle sanktionsregimet, hvis en deeskalering af konflikten skal kunne iværksættes.

EU vedtog i marts 2014 de første sanktioner, der efterfølgende gradvis er blevet optrappet til brede økonomiske sanktioner. I august samme år vedtog Rusland et importstop på fødevarer fra de sanktionerende lande, og siden har sanktionskrigen været en realitet. EU's

²⁰ Søren Riishøj: Skal sanktionerne mod Rusland fortsætte? – om høge,duer,og ugler i EU.
www.riko.nu/sanktioner-mod-Rusland. 4.7.2016

sanktioner er knyttet til den voldelige konflikt, der stadig udspiller sig i det østlige Ukraine på trods af flere forsøg på at forhandle sig frem til fred. Senest med Minsk II-aftalen fra februar 2015, hvor repræsentanter fra Kiev, Østukraine, Tyskland, Frankrig og Rusland nåede til enighed om en fredsplan. Som med tidligere forsøg har Minsk II dog ikke formået at dæmme op for de voldelige sammenstød mellem regeringstyrker og oprørere. Og så længe der er kampe i Østukraine, vil sanktionerne blive opretholdt, formelt med den begrundelse af Rusland ikke lever op til Minsk II aftalen. Problemet er, at også Ukraine har det svært med denne aftale.

Det er således nødvendigt at finde en form for løsning, der kan trække volden ud af Ukraine-krisen. Vesten står aktuelt over for et dilemma om, hvorvidt der skal føres en "hård" og principfast eller en "blød" pragmatisk politik over for Ruslands adfærd i Ukraine. Den principfaste linje vil højst sandsynligt medføre en opretholdelse af status quo i Ukraine og konflikten med Rusland i overskuelig fremtid. Resultatet vil være en fastfrysning af den nuværende tilstand. Den pragmatiske politik vil møde stor kritik fra EU's 'høge', herunder især fra Polen og de baltiske lande, der vil føle, at deres utryghed i forhold til den russiske nabo bliver tilsidesat. Det er derfor ikke et nemt dilemma, da der er mange følelser på spil.

Den mere pragmatiske tilgang til Ukraine-krisen vil have større chance for succes med henblik på konfliktnedtrapning. Med en pragmatisk tilgang kan EU lettere agere som en virksom mægler i konflikten, der kan balancere mellem parternes forskellige perspektiver. Det er denne pragmatiske tilgang, RIKO ønsker at fremme. Ikke fordi RIKO bifalder Ruslands adfærd, men fordi det vil spare menneskeliv, skabe større stabilitet i regionen og forbedre udsigterne til fred.

Vesten har siden Maidan-oprøret vist stor sympati for Kiev-regeringen. Men for øjeblikket lever hverken Kiev eller oprørerne op til Minsk II-aftalen, for eksempel i spørgsmålet om en selvstyreordning for Østukraine. Som mægler må EU forsøge at tilgå forhandlingerne upartisk med henblik på at presse parterne til at leve op til de indgåede aftaler. Det kræver indrømmelser fra alle involverede. Desuden har Rusland så stor indflydelse på begivenhederne i Østukraine, at landet nødvendigvis må være en del af en konfliktløsning, som alle parter kan acceptere. Kort sagt, Rusland er en del af problemet, men også af løsningen.

Som anbefalet af Henry Kissinger og Zbigniew Brezinski forslår RIKO, at Ukraine som en del af en fredsløsning opnår permanent neutral status i form af en "østrigs ordning". En østrigsk ordning skal have opbakning i FNs sikkerhedsråd og vil sikkert kunne få det, hvis vestlige lande støtter ordningen. Denne ordning skal kombineres med et omfattende økonomisk hjælpeprogram til Ukraine, støtte fra EU, IMF, Rusland og Kina, et stop for

sanktionskrigen og med en decentraliseringsordning i Ukraine med øget lokalt selvstyre og med en særlig status for Donbas-regionen.

Når volden bliver trukket ud af Ukraine-krisen, kan sanktionskrigen ophøre, hvorved erhvervslivet kan få mulighed for at virke som isbryder for bredere politisk samarbejde og dialog. Derfor skal parterne bag Minskaftalerne puste nyt liv i den strandede Minsk II-aftale gennem forhandling og dygtigt diplomati.

Start militær-til-militær-dialogen, og genetablér de militære afspændings-ventiler

Siden annekteringen af Krim har risikoen for væbnede sammenstød mellem NATO og Rusland jævnligt været oppe at vende i medierne og i debatten angående Rusland. Navnlig fra polsk og baltisk side er krigsfrygten blevet holdt i live. Selv om vi må forstå og respektere disse landes traumatiske historiske erfaringer, der sidder dybt i befolkningen, påpeger de fleste militærekspertter og vestlige efterretningstjenester, at et russisk angreb på et NATO-land må betragtes som højst usandsynligt. Eksempelvis lød det i Forsvarets Efterretningstjenestes risikovurdering fra 2015: "Det er dog usandsynligt, at Rusland har til hensigt at indlede en militær konfrontation med NATO eller Danmark..."²¹

På baggrund af dette er risikoen for en tilsigtet krig mellem NATO og Rusland meget lille. Det betyder dog langt fra, at det spændte politiske klima mellem Vesten og Rusland er ufarligt. En militær konfrontation kan bestemt ikke udelukkes som konsekvens af en utilsigtet hændelse eller et 'uheld' som følge af fejltolkninger eller misforståelser af modpartens adfærd. Den sikkerhedspolitiske tillid er tyndslidt, og viljen til militære provokationer udbredt, hvilket er en farlig cocktail.

Optagelser fra den amerikanske destroyer Donald Cook, hvor russiske jægerfly i april 2016 fløj foruroligende tæt på i angrebssimulationer, viser, hvor lidt der skal til, før disse provokationer kan få fatale konsekvenser.²² Ligeledes viser NATO-øvelsen i Polen i juni 2016, med deltagelse af mere end 30.000 soldater fra 24 NATO-lande, at NATO heller ikke afstår fra at sende utilslørede og provokerende signaler. NATO er i sin gode ret til at afholde militærøvelser, men øvelsens kodenavn, 'Anakonda 16', kan næppe være tilfældigt valgt. Det er ikke svært at forestille sig, hvilke associationer kodenavnet har skabt i Rusland, når man tager i betragtning, at mange russere netop har den opfattelse, at NATO har til hensigt at isolere, omringe og i værste fald 'kvæle' Rusland.

²¹Forsvarets Efterretningstjeneste, "Efterretningsmæssig Risikovurdering 2015," 17.

²² Videoptagelser af episoden kan ses på: <https://www.youtube.com/watch?v=yIONaw4ODuk>

Samtidig med de gensidige provokationer har kontakterne på militært plan mellem NATO og Rusland været stærkt begrænsede i de seneste år. De afspændingsventiler, der engang sikrede en vis grad af sikkerhedspolitisk tillid og gensidig militær indsigt, virker som hensunket i glemsel. Dermed er den tidligere relative militære gennemsigtighed væk, hvilket skaber grobund for fejlvurderinger og mistillid.

Det praktiske, civile og militære samarbejde mellem NATO og Rusland i NATO-Rusland Rådet blev suspenderet i april 2014. På trods af, at der i 2016 er afholdt få møder i rådet, er det tydeligt, at der vil gå lang tid, før Rådet kan fungere som et effektivt og tillidsskabende forum for dialog mellem NATO og Rusland. Efter det seneste møde i Rådet d. 13 juli 2016 kunne parterne berette om dybe vedvarende uenigheder, men blot det at mødet kunne afholdes, er vigtigt. Selvom enighed om uenighed ikke giver anledning til optimisme, er det dog et lille skridt på vejen til konstruktiv dialog om de substantielle militære aspekter i konflikten.

Tilhængerne af en hård vestlig linje over for Rusland – de såkaldte høge – er fortalere for, at dialogen først skal genoptages, når Rusland bøjer af for de vestlige krav. Men med de nuværende tilstande med minimal militær-til-militær-dialog øges risikoen for utilsigtede militære konfrontationer. Et scenarie, som ingen ønsker og som er direkte krigstruende.

At genoptage og styrke dialogen på militært plan er ikke ensbetydende med, at Vesten skal opgive sine krav til Rusland, men det kan konstateres, at intet tyder på, at Rusland lader sig påvirke af stokkemethoden. Med styrket militær-til-militær-dialog vil det til gengæld være muligt at genetablere de afspændingsventiler, der kan sikre, at konflikten ikke løber løbsk.

Mod slutningen af Den Kolde Krig og i begyndelsen af 1990erne indgik Vesten og Sovjetunionen/Rusland en række tillidsskabende militære aftaler, der med succes var med til at starte en massiv nedrustning mellem de to supermagter og i Europa. Eksempelvis START-aftalerne²³ (Strategic Arms Reduction Treaty), der reducerede antallet af strategiske atomvåben, og CFE-aftalen (Conventional Forces in Europe) fra 1990, der fastsatte numeriske grænser for de konventionelle styrker.

²³ Det første resultat af START-forhandlingerne var 'Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty' fra 1987, der forbød opstilling af mellemdistanceraketter. I 1991 blev START 1-aftalen vedtaget, som satte begrænsninger for kernevåbneenes antal og fremføringsmidler. START 2-aftalen fra 1993 forbød atommissiler med mere end et sprænghoved. Der var ligeledes planer om en START 3-aftaler, men forhandlingerne strandede.

Ved at styrke militær-til-militær-dialogen med Rusland er der håb for, at disse aftaler fra Den Kolde Krigs afslutning kan danne grundlag for nye forhandlinger om mere vidtgående nedrustnings- og våbenkontrolaftaler

Gennem dialog og tillidsskabende foranstaltninger på det militære plan skal der gerne blive sat gang i en tillidsopbyggende proces. For at nedbringe risikoen for uheld bør der indgås aftaler om bedre sikkerhed i luftrummet med hensyn til militærfly. Eksempelvis ved at oprette et organ, hvor konkrete overtrædelser kan tages op og behandles. Kommunikation og åbenhed omkring kommende militærøvelser skal forbedres, så de ikke bliver kilde til misforståelser. Militærledere fra Vesten og Rusland bør mødes på kontinuerlig basis og diskutere forhold af fælles interesse, bilateralt og gerne også gennem OSCE.

Efterhånden som NATO udvidede medlemskredsen mod øst, er den al-europæiske sikkerhedsorganisation OSCEs ressourcer i praksis blevet nedprioriteret og svækket. Men OSCE har potentiale til at blive et high-profile-organ, idet både USA og Rusland er medlemmer. OSCE har således potentialet til at blive et centralt organ, hvor fælles interesser kan diskuteres, og aftaler kan forhandles. Rusland nærer stor mistro til NATO, og derfor vil et stærkere OSCE kunne behandle mange af de stridsspørgsmål, som NATO og Rusland befinder sig i. Men det kræver, at OSCE udvikles og tilføres langt flere ressourcer, også til overvågning af aktuelle og potentielle konfliktområder som f.eks. Østukraine og de baltiske lande. OSCE er desuden et forum for at styrke de ikke-militære aspekter til sikring af fred og stabilitet.

Ud fra et konfliktløsningsperspektiv er våben ikke i sig selv farlige, hvis der er tillid mellem parterne. Våbnenes skadelige potentiale bliver først for alvor alarmerende, når de bliver parret med mistillid og nye politiske konflikter. Derfor anbefaler RIKO en større politisk indsats for at sætte gang i militær-til-militær-dialogen.

Styrk det politiske samarbejde og de mellemfolkelige bånd

Den politiske konflikt mellem EU/NATO og Rusland har nået et stadie, hvor den konstruktive dialog mellem vestlige og russiske aktører er blevet afløst af retoriske angreb og beskyldninger. Det virker efterhånden, som om det både i Rusland og i Vesten er blevet mere politisk acceptabelt i det indenrigspolitiske bagland at søge konfrontationen frem for kompromisset. I en sådan situation er chancerne for snarlig konfliktløsning meget små.

For at parterne kan påbegynde en konfliktnedtrappingsproces er de nødt til at have forståelse for hinandens perspektiver. I stedet for blot at fælde kategorisk dom over

modparten, skal der søges forklaringer på parternes adfærd og motiverne herfor. Der skal søges kompromisser frem for konfrontationer, og den konstruktive dialog skal erstatte de retoriske og polemiske angreb.

Disse målsætninger er ikke udtryk for naiv ønsketænkning. De er en nødvendighed, hvis der skal gøres op med den fjendtliggørende og utryghedsskabende konfliktspiral, der ikke er til gavn for nogen. Før dette kan blive muligt, kræver det, at begge parter justerer deres forståelser af konflikten. Vesten må gøre endeligt op med forestillingen om, at Rusland står på spring til at udvide sine grænser mod vest og kun kan holdes i skak ved massiv NATO-militær afskrækkelse. Og den politiske elite i Rusland må nedtrappe den statsstøttede propaganda, der fremmer mistillid og skaber en følelse af, at landet nærmest er i præ-krigstilstand med et aggressivt Vesten.

Vesten og Rusland er på mange punkter meget forskellige. Blandt andet historiske, kulturelle og geografiske omstændigheder gør, at Rusland og de vestlige lande har forskellige sikkerheds- og verdensopfattelser. Disse forhold blev i høj grad undervurderet i euforien omkring Den Kolde Krigs afslutning. De store politiske visioner, der eksempelvis kom til udtryk i Paris Charteret, da de gamle koldkrigsfjender mødtes i Paris ved CSCE-topmødet i november 1990 vil nok i lang tid fremover forblive smukke visioner, men som dog kan tages frem igen, når det politiske klima bedres.

Derfor skal målet for en konfliktløsningsproces på kortere sigt heller ikke være vidtløftige forestillinger om et homogent og fejlfrit demokratisk Europa. Målet skal først og fremmest være at opnå modus vivendi i form af stabilitet og fredelig sameksistens. Parterne skal søge realpolitisk samarbejde, hvor der er fælles interesser. For Danmarks vedkommende er Rusland eksempelvis en vigtig politisk samarbejdspartner i Danmarks nærområde. Der er god grobund for dansk-russisk samarbejde omkring Arktis og Østersøen. Gennem institutioner som Arktisk Råd, Østersørådet, EU's Østersøstrategi og Den Nordlige Dimension bør Danmark sammen med de andre arktiske NATO-lande at arbejde for en konstruktiv dialog med Rusland omkring miljø, ressourcer, sikkerhed m.m. i disse farvande. Navnlig i forhold til de klimabaserede forandringer i Arktis er det vigtigt at opretholde et konstruktivt realpolitisk samarbejde med Rusland, som også kan medvirke til, at Arktis forbliver en afmilitariseret region.

De danske relationer til Rusland bør desuden gå videre end politisk samarbejde på regeringsniveau. På mellemfolkeligt plan bør Danmark søge at øge kontakten til Rusland, eksempelvis gennem udveksling af viden i det civile samfund og på institutionelt niveau. Hvis der blev taget initiativ til at lette visumreglerne og oprette programmer og studielegater ville flere studerende, forskere, lærere, turister og

civilsamfundsrepræsentanter kunne interagere med hinanden og på den måde kunne stimulere tilliden og den mellemfolkelige forståelse.

En styrkelse af de mellemfolkelige kontakter kan på længere sigt være med til nedbryde gensidige stereotype antagelser og vrangforestillinger blandt russere og vesterlændinge.

Medierne i både øst og vest bør dog blive bedre til at sikre deres befolkninger en mere pålidelig information om "den anden side". Det ville være en god ide hvis journalister fra "den anden side" kunne få offentliggjort artikler og blogs hos modparten. Det er ikke kun i øst at information farves. Det er også i Danmark, som forskningsrapporten "Mediernes (nye) verdensbilleder" viser (se note 14)

CSCEII-proces

Som det er fremgået af denne rapport, har forholdet mellem Vesten og Rusland siden Den Kolde Krigs afslutning været komplekst og konfliktfyldt. Det er således en misforståelse at opfatte den nuværende konflikt som et resultat af en "spontan" udvikling, hvor kun den ene part (Rusland) er skyldig.

Siden begyndelsen af 2014 har de indbyrdes relationer desværre nået et faretruende lavpunkt, og hvis ikke begge parter begynder at søge alternativer til den nuværende politik, er der ikke udsigt til umiddelbare forbedringer. Jo længere konflikten står på, des mere rodfæstet bliver den, idet den gensidige mistillid og manglende forståelse for hinandens perspektiver synker dybere og dybere ned i de respektive samfundslag. De kræfter der har interesse i at opretholde "iskold krig" bliver alt for stærke. Det paradoksale er, at den eksisterende konflikt både på et økonomisk og sikkerhedspolitisk plan er destruktiv for alle parter. Der bør derfor være politisk vilje til at finde en politisk løsning, der kan igangsætte en konfliktnedtrapningsproces. Men både i Rusland og i Vesten synes den politiske linje at være fastlåst i et antagonistisk spor. Det vestlige Europa og Rusland er, på godt og ondt, dømt til at være naboer, og derfor er den aktuelle situation uholdbar. Et lyspunkt er dog, at historien har vist, at det er muligt at etablere fredelig sameksistens på trods af værdi- og interesseforskelle.

Derfor anbefaler RIKO, at parterne søger inspiration fra CSCE-processen, der i 1970erne og 1980erne bidrog til, at Den Kolde Krigs ideologiske modsætninger og militarisering blev lagt i graven. I denne rapport har RIKO præsenteret en række tiltag, der som led i, hvad vi vil kalde en CSCEII-proces, kan bryde den eksisterende konfliktgenererende spiral. Med rapporten håber RIKO at stimulere dette brud ved at sætte fokus på, at der i denne konflikt, som i alle konflikter, er lige så mange perspektiver, som der er involverede parter. Det er

derfor nødvendigt at begynde at søge forståelse for og indsigt i alle parter perspektiver, hvis en stabil fredelig sameksistens skal opnås. Vinduet til dialog og samarbejde skal forblive åbent.

Bibliografiske henvisninger

- Bramsen, Isabel, Jørn Boye Nielsen, and Vibeke Vindeløv. *International konfliktløsning*. 1. udgave. i samarbejde med Rådet for International Konfliktløsning, 2016.
- CSCE. "Charter of Paris for a New Europe." Accessed October 31, 2015.
<http://www.osce.org/node/39516>.
- Dalgård, Per. "KGB'S MR. NJET TIL DANMARK." *Det Fri Aktuelt*, n.d., 1997–02–25 edition.
- Forsvarets Efterretningstjeneste. "Efterretningsmæssig Risikovurdering 2015." Accessed July 27, 2016.
<https://fe-ddis.dk/cfcs/Situationsbilleder/Documents/Risikovurdering2015.pdf>.
- Gaddis, John Lewis. *The Long Peace, Inquiries into the History of the Cold War*. Oxford Paperbacks. Oxford University Press, 1989.
- Gates, Robert Michael. *Duty, Memoirs of a Secretary at War*. Alfred A. Knopf, 2014.
- Kabel, Lars, Hans-Henrik Holm, Asbjørn Slot Jørgensen, Henrik Berggreen, Kresten Roland Johansen, and Roger Buch. "Mediernes (nye) Verdensbilleder." Danmarks Medie- og Journalisthøjskole. Accessed July 4, 2016.
https://issuu.com/dmjx/docs/mediernes_nye_verdensbilleder.
- Kozyrev, Andrei. "The Lagging Partnership." *Foreign Affairs* 73, no. 3 (1994): 59–71.
- Putin, Vladimir. "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy." *President of Russia*. Accessed July 7, 2016.
<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- Ramani. "Yevgeny Primakov- The Ideological Godfather of Putinism." *The Huffington Post*, 17:31 400AD. http://www.huffingtonpost.com/samuel-ramani/yevgeny-primakov-the-ideo_b_7799410.html.
- Taksøe-Jensen, Peter. "Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid - Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030," maj 2016.
- Trenin, Dmitri. "Russia Leaves the West." *Foreign Affairs* 85, no. 4 (2006): 87–96).