



FORSVARSAKADEMIET

# Brief

19. DECEMBER 2017

## **Hvad er *NATO enhanced Forward Presence (eFP)*, og hvordan bidrager Danmark?**

---

Af Lene Lillelund & Jens Ringsmose, Institut for Militære Operationer, Forsvarsakademiet

Hvad er *NATO enhanced Forward Presence* (eFP), og hvordan bidrager Danmark?

© Forsvarsakademiet

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne publikation eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med aftaler mellem Forsvaret og Copy-Dan.

Enhver anden udnyttelse uden Forsvarsakademiets skriftlige samtykke er forbudt i følge gældende lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser

København december 2017

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

Ryvangs Allé 1

2100 København Ø

Tlf.: +45 728 17000

Ansvarshavende redaktør: Jens Ringsmose, Chef for Institut for Militære Operationer

Layout: FAK

ISBN: 978-87-7147-215-8

## INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDNING .....	4
BAGGRUND: HVAD ER EFP - OG HVOR KOMMER DEN FRA? .....	5
DET DANSKE BIDRAG - OG DETS OPGAVE.....	7
UDFORDRINGER.....	8
KONKLUSION.....	9

## INDLEDNING

Primo januar 2018 ankommer de første danske styrker til Tapa i Estland som led i NATO's "fremskudte tilstedeværelse" / enhanced Forward Presence (eFP) i de baltiske lande og Polen. Når den danske styrke (i form af et kompagni fra Gardehusarregimentet i Slagelse og et logistikelement fra Trænregimentet, Hærens Logistikcenter og Forsvarets Militærpoliticer i henholdsvis Aalborg og Vordingborg) er fuldt deployeret i begyndelsen af januar, vil bidraget udgøre i alt ca. 200 soldater. De kommer til at indgå i en multinational, britisk anført bataljonskampgruppe (ca. 1.000 soldater), der igen er forankret i en estisk brigade (i alt ca. 4.000 soldater). Formålet med den britisk anførte bataljonskampgruppe – og de tre andre multinationale bataljonskampgrupper i henholdsvis Letland, Litauen og Polen – er først og fremmest at demonstrere solidaritet med de mest udsatte NATO-lande. Det er samtidig tanken, at NATO-styrkerne skal bidrage til at afskrække Rusland fra at tage aggressive skridt over for de østligste alliancemedlemmer. I NATO-hovedstæderne er man helt på det rene med, at de udsendte styrker er så små, at de ikke vil kunne stille ret meget op over for et determineret russisk angreb, men det er – groft sagt – heller ikke meningen. Rationalet bag bataljonskampgrupperne er først og fremmest, at de skal virke som en snubletråd, som hvis udløst skal aktivere hele alliancen. I den forstand er den strategiske bagtanke med udsendelsen at sende et stærkt signal til Moskva om, at alliancens sikkerhed er udelelig.

Ambitionen med nærværende brief er tredelt. Vi ønsker indledningsvis at give en kortfattet beskrivelse af baggrunden for og status på eFP: Hvordan kom den "fremskudte tilstedeværelse" i stand? Og hvordan ser eFP helt konkret ud i dag? Vores andet hovederinde er at beskrive det danske bidrag til den britisk ledede eFP-bataljon. Hvilken type styrke er der tale om? Hvad skal den foretage sig? Og hvordan virker den sammen med britiske og estiske enheder? Endelig stiller vi skarpt på nogle af de udfordringer, NATO's multinationale styrker i de baltiske lande og Polen står over for. Den "fremskudte tilstedeværelse" skaber måske nok mere sikkerhed for de mest udsatte lande i alliancen, men den er også omkostningstung, og så skaber den nye sårbarheder. Det er blandt andet tilfældet, fordi Rusland har opbygget såkaldte A2/AD<sup>1</sup>-kapaciteter i Kaliningradenklaven. Det kan i sidste ende udfordre afskrækkelsens troværdighed.

Briefets struktur følger ovenstående formålserklæring. Vi indleder med en kortfattet beskrivelse af eFP-konceptet samt årsagerne til konceptets eksistens. I andet afsnit zoomer vi ind på det danske bidrag, mens briefets tredje og sidste hovedafsnit er viet til en analyse af de udfordringer, den "fremskudte tilstedeværelse" skaber for NATO.

---

1) A2/AD står for Anti Access/Area Denial og er defineret som en styrkes evne til at afvise andre styrkers tilstedeværelse fra henholdsvis søen, luften og til dels land. For en grundig analyse af Ruslands A2/AD-kapacitet i Kaliningradenklaven, se Stephan Frühling & Guillaume Lasconjarias (2016). "NATO, A2/AD, and the Kaliningrad Challenge", *Survival* 58 (2).

## **BAGGRUND: HVAD ER EFP - OG HVOR KOMMER DEN FRA?**

Baggrunden for den danske udsendelse skal man søge på NATO's topmøde i Wales i september 2014, hvor medlemslandenes stats- og regeringsledere traf beslutning om at indlede en større strategisk kursjustering. Topmødet var i udgangspunktet tænkt som et "farvel til Afghanistan-møde", men på en dystre baggrund skabt af Ruslands invasion af Krim og Moskvas åbenlyse militære indblanding i Ukraine, kom mødet først og fremmest til at handle om, hvordan alliancen skulle reagere på de russiske aggressioner. Centralt i overvejelserne stod spørgsmålet om, hvordan alliancen på en og samme tid kunne afskrække Rusland fra at krænke de østligste NATO-landes suverænitet og samtidig forsikre de samme udsatte lande om, at alliancen stod klar, hvis det værste skulle ske. Resultatet blev den såkaldte NATO Readiness Action Plan (RAP), som med en lang række af konkrete initiativer tog sigte mod at sende klare signaler til såvel Moskva som NATO-medlemslandene i øst. Dermed tog NATO de første skridt i retning af at rekalibrere alliancens overordnede strategiske fokus fra forholdsvis bløde stabiliseringsoperationer langt fra Europa til hård afskrækkelse af en konventionel og tæt på ligeværdig modstander i nærområdet.<sup>2</sup>

I perioden fra Wales-topmødet i september 2014 til alliancens næste topmøde i Warszawa i juli 2016 lykkedes det i stort omfang NATO at implementere de planlagte initiativer blandt andet gennem regelmæssige og store øvelser samt air policing over de tre baltiske lande. NATO's kommandostruktur har endvidere gennemgået en revidering med henblik på at smidiggøre strukturens evne til at reagere på en russisk aggression. Helt konkret blev de allierede enige om oprettelsen af otte små hovedkvarterer (såkaldte NATO Force Integration Units – NFIUs) i otte østeuropæiske NATO-lande. Hver NFIU består af ca. 40 soldater og skal tjene som link mellem de indkommende NATO-styrker og værtslandets styrker, kommando og logistiknetværk. De små hovedkvarterer skal således facilitere en hurtigere allieret deployering til den østligste del af NATO's territorium.

Centralt i pakken af nye RAP-initiativer var en tilpasning af alliancens hurtige udrykningsstyrke, NATO Response Force (NRF'en). Hensigten med justeringen af NRF'en var at gøre styrken større og mere slagkraftig og – måske nok så vigtigt – at give den en multinational "spydspidsstyrke" (Very High Readiness Joint Task Force – VJTf) på meget højt beredskab, som i tilfælde af en krise skal kunne udsendes med helt ned til 48 timers varsel.<sup>3</sup> Selv om NATO i Wales gjorde sig stor umage med at beskrive VJTf'en som en styrke, der kan bruges til at imødegå sikkerhedspolitiske udfordringer i både øst og syd, er det åbenlyst, at styrken først og fremmest er designet til at blive indsat i NATO-landene tættest på Moskva (hvilket understreges af, at det netop er i disse lande, at de NFIU'er, der skal sikre en gnidningsfri modtagelse af VJTf'en, er etableret).

---

2) For en gennemgang og vurdering af NATO's tilpasning til det ændrede strategisk miljø, se Jens Ringsmose & Sten Rynning (2017). "Now for the hard part: NATO's strategic adaptation to Russia", *Survival* 59 (3).

3) Jens Ringsmose & Sten Rynning (2017). "The NATO Response Force: A qualified failure no more?", *Contemporary Security Policy*, 38 (3).

Det strategiske rationale bag den justerede multinationale udrykningsstyrke er i høj grad symbolsk og kommunikativt. På trods af at NRF'en fik en anelse flere militære muskler som følge af tilpasningen i Wales, er der næppe nogen i NATO-hovedkvarteret i Bruxelles, som gør sig illusioner om, at VJTF'en (ca. 5.000 mand) sammen med lokale styrker vil kunne forsvare eksempelvis Letland, hvis Rusland for alvor satte sig for at invadere det lille baltiske land.<sup>4</sup> Hovedidéen bag styrken er da også at sende et klart signal til Moskva om, at NATO vil kunne have styrker på plads – i eksempelvis Letland – i løbet af meget kort tid, hvis behovet opstår. Dermed vil russiske styrker skulle nedkæmpe ikke bare baltiske styrker, hvis det værst tænkelige skulle ske, men også britiske, amerikanske, tyske og danske soldater. På den måde binder alliancen de forskellige NATO-landes sikkerhed sammen, og Moskva bliver tvunget til at overveje konsekvenserne af, at ikke bare baltiske soldater, men også styrker fra andre (og meget større) NATO-lande vil falde i krigens første fase.

I perioden mellem Wales-topmødet i september 2014 og NATO's næste topmøde i juli 2016 stod det imidlertid med tiltagende tydelighed klart for alliancen, at det kan blive vanskeligt at få selv en VJTF på meget højt beredskab frem i tide i tilfælde af en krise. Dels vil de russiske A2/AD-kapaciteter i blandt andet Kaliningrad i et betydeligt omfang kunne vanskeliggøre en hurtig udsendelse, og dels gik det i månederne efter Wales-topmødet op for NATO-landene, at gamle færdigheder og evnen til at flytte store landstyrker igennem Europa på kort tid i stort omfang var forvitret i årene efter Den Kolde Krigs afslutning. Aftaler om transport af farligt gods på tværs af NATO-landegrænser var udløbet, og de logistiske muligheder stærkt udhulede. På topmødet i Warszawa besluttede medlemslandenes stats- og regeringschefer derfor i enstemmighed at etablere en multinational styrke, der skal være tilstede i de baltiske lande og Polen på mere eller mindre permanent basis.<sup>5</sup> Resultatet blev "NATO's forstærkede fremskudte tilstedeværelse" / eFP, som nu udgør rammen for udsendelsen af danske styrker til Estland.

Konkret består eFP af fire multinationale kampbataljonsgrupper – en udstationeret i hvert af de tre baltiske lande og i Polen. Storbritannien er såkaldt "framework nation" i Estland, Canada i Letland, Tyskland i Litauen, og USA i Polen. Ud over Danmark bidrager blandt andet Norge, Italien, Frankrig, Spanien og Belgien til de fire kampbataljonsgrupper. Som nævnt i introduktionen linker de fire kampbataljonskampgrupper op i nationale brigader i hver af de fire "host nations". I NATO-hovedkvarteret i Bruxelles overvejer man i øjeblikket, om de tre baltiske brigader skal kobles til et nyetableret, multinationalt – men dansk anført – divisions-

---

4) Et grundigt og ofte citeret RAND-studie fra 2016 konkluderede således: "As currently postured, NATO cannot successfully defend the territory of its most exposed members." Ifølge rapportens forfattere vil det maksimalt tage russiske styrker 60 timer at nå frem til Tallinn og Riga (David A. Shlapak & Michael W. Johnson (2016). "Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics" [Santa Monica, CA: Rand Cooperation]).

5) NATO afholder sig konsekvent fra at tale om en "permanent tilstedeværelse af allierede styrker", da det vil kunne tolkes som et brud med Rusland-NATO-aftalerne fra 1997, hvori alliancen lovede at afstå fra "the permanent stationing of substantial combat forces" i de nyeste NATO-lande. Alliancen taler derfor i stedet om en "persistent presence on a rotational basis", samtidig med at man afviser, at eFP meningsfyldt lader sig beskrive som "substantial combat forces". Se [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111767.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111767.htm).

hovedkvarter. I givet fald vil der være tale om en markant opgradering af det danske bidrag til NATO's afskrækkelsesbestræbelser vis-a-vis Rusland. Fra Bruxelles forlyder det, at der vil blive truffet afgørelse om divisionshovedkvarteret i løbet af vinteren/foråret 2018.

## **DET DANSKE BIDRAG - OG DETS OPGAVE**

Folketinget har givet bemyndigelse til at opstille og uddanne et dansk bidrag på 200 soldater til eFP udstationeret i Tapa, Estland i 2018. Det danske kompagni kommer til at afløse et fransk kompagni, der siden april 2017 har løst en opgave magen til den, det danske bidrag skal løfte fra begyndelsen af januar. Danmark har indledningsvis forpligtiget sig til at udsende to hold i 2018: hold 1 og hold 2, der hver planlægges at have en udsendelsesperiode på seks måneder. Der er endnu ikke truffet beslutning om, hvem der skal overtage opgaven efter det danske kompagni ved udgangen af 2018.

Samlet set kommer det danske bidrag til at bestå af en kampunderafdeling og et logistikelement (herefter benævnt underafdelingsbidraget) samt et stabsbidrag. Underafdelingsbidraget indgår i den multinationale britisk anførte bataljonskampgruppe, mens stabsbidraget indgår i henholdsvis 1. multinationale estiske brigade og i det til lejligheden oprettede britiske eFP-hovedkvarter. Danmark har allerede i månederne siden april 2017 bidraget til det britisk anførte hovedkvarter med tre stabsofficerer.

Kampunderafdelingen kommer helt konkret til at bestå af tre kampdelinger: to panserinfanterideler og en mekaniseret infanterideling. De to panserinfanterideler bliver udrustet med infanterikampkøretøjer, mens den mekaniserede deling bliver udrustet med pansrede mandskabsvogne. Under opholdet og ved indsættelsen kan kampunderafdelingen situationsbestemt og på ad hoc-basis modtage støtte i form af kapaciteter fra andre enheder, som det er tilfældet med logistikelementet. Logistikelementet består af et forsynings- og reparationselement, en sanitetssektion og tilhørende kommunikationssystemer. Disse er primært udrustet med pansrede lastbiler.

Opgaven for det samlede eFP-bidrag er som beskrevet ovenfor at bidrage til at afskrække Rusland fra at krænke NATO-territorium og at sikre alliancesolidariteten. Det danske bidrag løser sin del af opgaven ved at gennemføre et intensivt aktivitetsprogram i rammen af den multinationale bataljon og i samarbejde med såvel britiske som estiske enheder. Fokus vil være på interoperabilitetstræning med enheder fra de andre nationer gennem deltagelse i øvelsesaktiviteter.<sup>6</sup> Interoperabilitetstræningen skal ses som en naturlig videreførelse af det samarbejde mellem de danske, britiske og estiske soldater, som de seneste årtiers internationale missioner og øvelser i blandt andet Irak og Afghanistan har afstedkommet.

---

6) Danmark har tidligere deltaget i en del øvelser i de baltiske lande og Polen. Samarbejdet fortsætter under eFP. Hvilke øvelser, der skal gennemføres med selve eFP-bidraget, besluttet på et senere tidspunkt.

Underafdelingsbidraget favner den landmilitære forsvarsopgave med udgangspunkt i ”Aftale på Forsvarsområdet 2013-2017”. Underafdelingsbidraget løser generelt sin opgave i rammen af den britiske bataljonskampgruppes indsættelser og vil umiddelbart skulle løse sine opgaver i regi af ”kamp”, ”stabilisering” eller ”humanitære indsatser”. I forbindelse med kompagniets uddannelse har fokus imidlertid været entydigt på defensive operationer. Under indsættelsen vil underafdelingsbidraget kunne løse en bred vifte af opgaver inden for det fulde konflikt-spektrum.<sup>7</sup>

I et strategisk perspektiv bidrager opgaveløsningen til at fastholde Danmark som et kerneland i alliancen, samtidig med at udsendelsen understøtter hærens evne til at opstille bidrag til internationale missioner.

## UDFORDRINGER

På overfladen kommer det danske eFP-bidrag til at stå over for færre udfordringer, end det var tilfældet for (eksempelvis) de store danske styrkekontingenter, som var udsendt til Irak og Afghanistan i 00’erne og i begyndelsen af 10’erne. De udsendte danske soldater kommer med al sandsynlighed ikke i kamp, og de klimatiske og indkvarteringsmæssige forhold bliver mere hjemmевante. Dertil kommer, at de danske styrker vil blive indsat i et land, hvor en langt større andel af befolkningen må formodes at byde NATO-tilstedeværelsen velkommen. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke vil være udfordringer forbundet med den danske eFP-deltagelse.

På det helt lavpraktiske plan kan det blive en udfordring at holde de indsatte styrker aktiveret. Blandt de store forskelle mellem en solidaritets-/afskrækkelsesmission som eFP på den ene side og oprørsbekæmpelsesoperationerne i Irak og Afghanistan på den anden side er, at styrkerne i førstnævnte operationstype groft sagt løser opgaven med deres blotte tilstedeværelse. Meget forenklet skal de sikre, at der ikke blot falder estiske styrker på krigens første dag – og det gør de ved at være klar til at tage kampen, hvis det meget usandsynlige skulle ske. De skal fastholde status quo – ikke skabe forandring, som det var tilfældet i for eksempel Helmand. Det betyder også, at det hurtigt kan gå hen og blive lange og kedelige dage på kasernen, hvis der ikke igangsættes hyppige og meningsfulde øvelses- og/eller uddannelsesaktiviteter.

Relateret til risikoen for, at udsendelsen kan gå hen og blive en kedsommelig affære for de udsendte soldater, er udfordringerne forbundet med de danske styrkers kontakt til lokalbefolkningen. De seneste års russiske påvirkningskampagner rettet mod Vesten og russiske mindretal i for eksempel de baltiske lande har med al mulig tydelighed demonstreret, at Moskva er indstillet på – og dygtig til – at udnytte vestlige sårbarheder og eventuelle fejltrin i kampen

---

7) Opgaven for kampunderafdelingen kan blandt andet være kamp-, overvågnings- og sikringsopgaver, mens logistikelementet sikrer, at de fornødne forsyninger er til stede under indsættelsen, samtidig med at det fungerer som bindeledet hjem til Danmark.



om virkelighedsopfattelserne. Mindre fejltagelser – som for eksempel et trafikuheld, hvor danske styrker er involveret, eller en amourøs relation mellem en lokal kvinde og en udsendt soldat – kan forholdsvist let bruges i de russiske informationskampagner. Det samme kan for eksempel kompromitterende fotos eller lydoptagelser af berusede danske soldater på ”leave” i lokalområdet. Fra dansk side har man gjort sig betydelige anstrengelser for at bibringe de danske soldater en forståelse for netop denne problemstilling, men der er god grund til, at man allerede inden udsendelsen har et beredskab parat, som kan sættes ind i kampen i det kognitive domæne.

Endelig – og for det tredje – er den danske eFP-deltagelse (og eFP i almindelighed) udfordret af, at de baltiske lande med al sandsynlighed ikke lader sig forsvare, medmindre NATO beslutter sig for at udsende langt større styrker, end tilfældet er i dag. Set fra NATO’s militære hovedkvarterer er de baltiske lande en ø, som vil skulle genindtages (med meget betydelige tab), hvis Rusland beslutter sig for at invadere. En af de store diskussioner i alliancen handler derfor om, hvorvidt afskrækkelsen er troværdig, hvis sandsynligheden for, at de udstationerede styrker ”kan gøre ondt” på en russisk invasionsstyrke, er så lille. På den ene side står primært de østeuropæiske lande, som hævder, at en troværdig afskrækkelse kræver flere udstationerede styrker, flere gennemarbejdede planer for forstærkninger/”follow-on forces” og en markant udbygning af alliancens infrastruktur i landene tættest på Moskva; på den anden side står først og fremmest en række større vest- og sydeuropæiske lande, som af ressourcemæssige og strategiske årsager mener, at NATO har gjort nok – og at afskrækkelsen er effektiv. I sidstnævnte lejr er der ved at opstå en vis træthed med – hvad man oplever som – de urimelige og kompromisløse baltiske krav.

## KONKLUSION

NATO er og bliver den centrale samarbejdspartner, når det gælder dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Ud fra et strategisk perspektiv håndhæves dansk suverænitet netop gennem NATO’s artikel 5-forpligtigelse til kollektivt forsvar i hele alliancens territorium. Danmark har igennem flere år ønsket at løfte en del af byrden i relation til NATO, blandt andet når det gælder bidrag til internationale indsatser. Det danske eFP-bidrag er således ingen undtagelse. NATO’s ønske om at skabe en mere troværdig afskrækkelses- og forsvarsprofil i form af en mere markant tilstedeværelse i de baltiske lande og Polen vurderes indtil videre at være succesfuld. Der er imidlertid ingen tvivl om, at gamle dilemmaer er genopstået med afskrækkelsesprofilen, samtidig med at nye er kommet til. Dilemmaer, som alliancen må forholde sig til for fortsat at fremstå troværdig.

Vi har i dette brief beskrevet, hvordan den ”fremskudte tilstedeværelse” kom i stand, og hvordan den ser ud i dag. Vi har redegjort for, hvad det danske bidrag består af, og hvilke opgaver det kan løse. Vi har argumenteret for, at de fire fremskudte bataljoner i henholdsvis Estland, Letland, Litauen og Polen er så små, at de ikke vil kunne stille ret meget op, hvis det værst tænkelige skulle ske – men det er i princippet heller ikke formålet. Bataljonerne skal derimod

Hvad er *NATO enhanced Forward Presence (eFP)*, og hvordan bidrager Danmark?

tjene som ”en udvidet forsikringspolice” eller snubletråd, hvis det skulle komme til væbnet konflikt.

Historien kan imidlertid ikke slutte med en effektiv afskrækkelse af Rusland. I øjeblikket er det en strategisk nødvendighed, men på længere sigt er der behov for, at forholdet til Moskva normaliseres. Nøjagtig som under Den Kolde Krig og som indeholdt i den nu 50 år gamle såkaldte Harmelrapport må NATO arbejde i to spor: afskrækkelse og afspænding/dialog. eFP er med til at skabe afsæt for en troværdig afskrækkelse; næste skridt for alliancen bliver formuleringen af et sammenhængende og bredt accepteret dialogspor.