

Utviklingen av USAs militære tilstedeværelse på NATOs østre flanke – beroligelse av allierte, avskrekking av Russland og eskaleringskontroll

Eskil Jakobsen

Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Norge

Sammendrag

I takt med økende russisk revansjisme og aggresjon fra 2014 har USAs tilnærming til militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke gjennomgått en endring. Overordnet kan utviklingen oppfattes som endring i rasjonale fra beroligelse av allierte til avskrekking av Russland gjennom straff og de seneste år avskrekking gjennom nektelse. Dette har resultert i endrede strukturer for tilstedeværelse, med påfølgende endring i disposisjoner på bakken som har bidratt til å øke troverdigheten til NATOs avskrekkingsdoktrine. Den retoriske offensiviteten i den amerikanske strategiske kommunikasjonen har også blitt mer kraftfull og øvingsaktiviteten oppskalert. Dette indikerer endring i amerikansk oppfatning av hva som oppfattes som eskalerende virksomhet. Det foreligger tverrpolitisk enighet om videreføring av amerikansk *deep-engagement* i Europa, som også kan spores i det amerikanske militærvesenet. Dette underbygger teorien om en «institusjonalisert praksis» for militær tilstedeværelse og stormaktsbestandighet. Den økte troverdigheten til USAs og NATOs avskrekking på den østre flanken senker sannsynligheten for *fait accompli*-scenarier. Dette har sikkerhetspolitiske implikasjoner for land lokalisert andre steder som Russland kan ønske å utfordre, både konvensjonelt og med sammensatte virkemidler.

Nøkkelord: transatlantisk forsvarssamarbeid • stormaktsbestandighet • NATO • nektelse • *fait accompli*

*Kontaktinformasjon: Eskil Jakobsen, e-post: eskil.jakobsen@nupi.no

©2023 Eskil Jakobsen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Jakobsen, E. (2023). *Utviklingen av USAs militære tilstedeværelse på NATOs østre flanke – beroligelse av allierte, avskrekking av Russland og eskaleringskontroll. Internasjonal Politikk, 81(4), 500–522. <http://doi.org/10.23865/impol.v81.5698>*

Innledning

USAs militære tilstedeværelse i Europa skyldes amerikansk vilje og europeisk påtrykk. Etter innlemmelsen av Polen og Ungarn i NATO i 1999 og senere Baltikum, Bulgaria, Romania og Slovakia i 2004, ble alliansens østre flanke vesentlig endret. Flere av de nye allierte som utgjør flanken uttrykte sterkt ønske om amerikansk militær tilstedeværelse, og den amerikanske viljen økte i takt med tiltakende russisk revansjisme og militære aggresjon. Hvordan den amerikanske viljen omsettes til handling gjennom tilnærming til militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke er avgjørende for NATOs evne til å avskrekke fremtidig russisk aggresjon. Det er følgende viktig for europeisk sikkerhet hvordan denne tilnærmingen utvikler seg.

Russlands fullskalainvasjon av Ukraina den 24. februar 2022 utløste en kraftfull økning av amerikansk militær tilstedeværelse i Europa som respons på aggresjonen. Responsen besto av omdisponering av styrker allerede stasjonert i Europa til østflanken, i hovedsak fra Tyskland, Italia og Storbritannia til Litauen, Latvia, Polen, Slovakia, Romania, Bulgaria og Ungarn. Blant de viktigste omdisponeringene var luftstyrker fra Tyskland til Litauen, Patriot-batterier fra Tyskland til Polen og Slovakia, mekanisert infanteri fra Tyskland til Romania, Bulgaria og Ungarn og F-15-jagerfly fra Storbritannia til Polen. Totalt besto den amerikanske umiddelbare reaksjonen på Russlands krigføring av utstasjonering og forlengelse av deployering for over 20 000 personell (Det amerikanske forsvarsdepartementet, 2022a). Amerikansk militærpersonell på kontinentet passerte 100 000 styrker for første gang siden 2005 (Vandiver, 2022).

Den 29. juni 2022 annonserte president Joe Biden også en betydelig langsiktig oppskalering av amerikansk militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke. Det slagkraftige V-Corps ble besluttet permanent utstasjonert i Polen, og en forlegning ble offisielt åpnet i Poznan i mars 2023 (Det amerikanske forsvarsdepartementet, 2022a; Heeter, 2023). V-Corps ble gjenopprettet i november 2020 og består av to panserbrigader, en infanteribrigade og en helikopterbrigade. Elementet i Poznan har ansvar for kommando- og kontroll for operasjoner langs den østre flanken og er en betydelig ressursanvendelse fra USA (Det polske forsvarsdepartementet, 2020, u.å.; US Army V-Corps, 2023). Utstasjoneringen har blitt omtalt som den første permanente amerikanske militære tilstedeværelsen og indikerer en betydningsfull endring i USAs tilnærming til militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i februar 2022 (Det amerikanske forsvarsdepartementet, 2022a)¹.

¹ Det har vært kvasi-permanent amerikansk militær tilstedeværelse i Polen siden 2012 ved Lask Air Force Base tilknyttet 52nd Fighter Wing, Spangdahlem Air Base i Tyskland og underlagt 52nd Operations Group, Detachment 1 (US Air Force, 2012).

Kombinasjonen av økt amerikansk militær tilstedeværelse i Europa og foreliggende strategisk kommunikasjon viser betydningsfull endring i den amerikanske tilnærmingen til tilstedeværelse på NATOs østre flanke. Den indikerer en bevegelse fra begrenset tilstedeværelse til en mer fullverdig amerikansk kampstyrke. Utviklingen i amerikansk tilnærming etter Russlands annektering av Krym i 2014 kan derfor oppfattes som gradvis bevegelse fra *beroligelse av allierte* til *avskrekking av Russland gjennom straff* og, etter den russiske fullskalainvasjonen av Ukraina, bevegelse til *avskrekking gjennom nektelse*. Parallelt med dette har terskelen for hva slags opptreden USA anser som innenfor ansvarlig eskaleringskontroll blitt høynet.

I det følgende vil denne utviklingen belyses med sikte på å besvare problemstillingen: Hvordan har USAs tilnærming til militære tilstedeværelse på NATOs østre flanke utviklet seg etter Russlands annektering av Krym i 2014? Hvilken definisjon av *tilnærming til tilstedeværelse* som anlegges er avgjørende for hvordan dette fenomenet bør belyses. Utgangspunktet for den følgende analysen er tuffet på en bred forståelse av begrepet, hvor tilnærming defineres som rasjonale, struktur og disposisjoner med teoretisk forankring i Arthur Lykkes oppfatning av militærstrategi som bestående av målsettinger, metoder og midler (Lykke, 1989). Definisjonsmessig kan struktur oppfattes som en del av disposisjoner, og denne oppfatningen ligger til grunn for analysen. Av praktiske årsaker har imidlertid begrepet blitt benyttet som en egen komponent i analysearbeidet for å skille overordnede politiske og operasjonelle forordninger fra konkret utstasjonering av styrkeelementer.

Amerikansk tilnærming til militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke kommer til uttrykk gjennom kommunisert strategi, politiske og operasjonelle forordninger, og faktisk utstasjonering av styrker og materiell. Videre vil ulike hensyn prege hvordan tilstedeværelsen gjennomføres i praksis. Viktig i denne sammenheng er eskaleringskontroll, kostnadseffektivitet og personellpolitikk. Militær tilstedeværelse defineres som personell, materiell og forsyninger som er utstasjonert innenfor et vertslands territorium.

Analysen er basert på studier av strategidokumenter, vedtaksdokumenter for det amerikanske forsvarsbudsjettet, United States European Command (EUCOM) positur-redegjørelser og relevante høringer i Kongressen publisert mellom 2013 og 2023. Datagrunnlaget besto av følgende dokumenter: Nasjonal sikkerhetsstrategi for 2015, 2017 og 2022; Oppsummering av Nasjonal forsvarsstrategi 2018; Nasjonal forsvarsstrategi 2022; National Defense Authorization Act (NDAA) for årene 2013 til 2023; EUCOM Positur-redegjørelser for årene 2013 til 2023. I det følgende beskrives den faglige debatten om amerikansk strategi og militær tilstedeværelse etterfulgt av en redegjørelse om tilstedeværelsen i Europa etter 1945 og struktur og disposisjoner etter 2014. Deretter presenteres analysen av utviklingen i disposisjoner og rasjonaler etter 2014 og deres implikasjoner, fulgt av konkluderende betraktninger.

Debatten om amerikansk strategi og militær tilstedeværelse

USAs militære tilstedeværelse globalt og på NATOs østre flanke er en betydningsfull del av amerikansk «grand strategy» eller *storstrategi* (Brooks et al., 2013). Denne er dimensjonerende for hvordan USA arbeider for å ivareta sine sikkerhetspolitiske interesser og har gjennomgått endringer i takt med utvikling i geostrategiske forhold opp gjennom historien. Storstrategi har blitt beskrevet som strategiske målsettinger og hvordan ressursene planlegges utnyttet for å nå disse (Luttwak, 1976). De samlede ressursene en stat har til rådighet strekker seg langt ut over den militære sfæren, og storstrategi kan derfor oppfattes som både politisk-strategisk og militær-strategisk på samme tid.

Staters mål og plan for utnyttelse av sine militære ressurser utgjør grunnlaget for militær-strategisk tenkning, som står i en særstilling i ivaretagelsen av nasjonal sikkerhet og for militær tilstedeværelse internasjonalt. Militær strategi kan oppfattes som bestående av *ends* (målsettinger), *ways* (metoder) og *means* (midler) (Lykke, 1989). Lykkes konseptualisering av militær strategi er utstrakt i vestlige militærvesen, men det er satt spørsmålsteget ved manglende egnethet til å hensynta kompleksiteten i moderne konflikter (Slensvik, 2020). Målsettinger, metoder og midler som bestanddeler i militær strategi gir imidlertid et intuitivt rammeverk for beskrivelse av USAs militære tilstedeværelse utenfor eget territorium. De vil derfor bli benyttet som forankring av de følgende beskrivelser og analyser av amerikansk rasjonale, strukturer og disposisjoner for militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke.

USAs storstrategi for å ivareta sin sikkerhet og sikkerhetspolitiske interesser etter 1945 blir gjerne omtalt som *deep-engagement* eller *global leadership* (Brooks et al., 2013; Nye, 1995). Denne strategien har blant annet innebåret omfattende og vedvarende militær tilstedeværelse i en rekke land over hele kloden med sikte på å håndtere trusler langt unna eget territorium. Kombinasjonen av *deep-engagement*-strategien og andre staters påtrykk for militær tilstedeværelse har også dannet grunnlag for en oppfatning av USA som et «imperium gjennom invitasjon» (Lundestad, 1986). Den vedvarende og tidvis betydelige amerikanske militære tilstedeværelsen globalt har også blitt omtalt som illustrerende for såkalt *Great Power persistence*, eller *storkraftsbestandighet*. Denne bestandigheten oppfattes å føre til vedvarende militær tilstedeværelse internasjonalt og kan blant annet kobles til «institusjonalisering» i det sikkerhetspolitiske beslutningsapparatet (Jakobsen, 2022).

Om det er hensiktsmessig å videreføre *deep-engagement* og militær tilstedeværelse globalt, er gjenstand for omfattende akademisk debatt. Her har to bredt definerede leirer vokst frem. På den ene siden står såkalte *deep-engagement*-teoretikere eller *primacists* som i varierende grad argumenterer for vedvarende tilstedeværelse globalt og i Europa (Brooks et al., 2013; Meijer & Brooks, 2021; Nye, 1995). På den andre siden står såkalte *restraint*-teoretikere, noen ganger omtalt som *offshore balancers* som forfekter at USA bør nedskalere sin militære tilstedeværelse utenfor eget territorium (Gholz et al., 1997; Mearsheimer & Walt, 2016; Posen, 2013).

Disse to leirene har også blitt beskrevet som «stayers» og «leavers» (Jakobsen, 2022). *Leaver*-standpunktet gjør seg også gjeldende i ulike politiske miljøer i USA, blant annet hos forhenværende president Donald Trump og hans tilhengere, samt i den såkalte MAGA-fløyen av det republikanske partiet (Jakobsen, 2022; Restad, 2019).

Den faglige debatten om hvorvidt Europa, eller den europeiske delen av NATO, vil være i stand til å avskrekke russisk aggresjon og i ytterste konsekvens forsvare seg selv, er relevant for utviklingen av amerikansk tilnærming til tilstedeværelse på NATOs østre flanke. Kraftfullt amerikansk lederskap har blitt beskrevet som avgjørende for at NATO skal bestå og videreutvikle seg i fremtiden (Efjestad & Tamnes, 2019; Friis, 2019). Basert på analyse av de økonomiske forutsetningene europeiske land har og maktbalansen mellom Europa og Russland hevder likevel enkelte at Europa kan ta mer ansvar for egen sikkerhet (Heisbourg, 2021; Posen, 2020, 2021). Andre påpeker store svakheter i europeisk forsvarsevne som gjør europeisk strategisk autonomi lite realistisk og det transatlantiske forsvarssamarbeidet helt avgjørende (Brooks & Meijer, 2021; Friis, 2019; Lindley-French, 2002).

Svakheterne i den europeiske forsvarsevnen blir gjerne knyttet til såkalte *strategic enablers*, eller *strategiske tilretteleggere*, som USA besitter, men som Europa i stor grad mangler. Slike tilretteleggingskapabiliteter oppfattes gjerne som nødvendige for å gjennomføre komplekse fellesoperasjoner og inkluderer moderne ISTAR (etterretning, overvåking, målangivelse og rekognosering) (*intelligence, surveillance, target acquisition, reconnaissance*), militære satellittnettverk, luftbåren tungtransport og luft-til-luft drivstoff-forsyning. Dette utgjør deler av grunnlaget for oppfatningen av Europa som avhengig av amerikansk støttegiving (Meijer & Brooks, 2021). Hvorvidt europeiske land som er vertskap for amerikanske styrker og nyter godt av avskrekking gjennom såkalt *extended deterrence*, utgjør en form for «gratispassasjer» i sikkerhetspolitikken har også opptatt teoretikere (George & Sandler, 2022; Jakobsen, 2018).

Avskrekking har vært en viktig strategisk målsetting og del av rasjoalet for USAs militære tilstedeværelse i Europa siden slutten av andre verdenskrig (Garthoff, 1990; Schelling, 1960; Shunk et al., 2017). Logikken som understøtter avskrekking som konsept i internasjonale relasjoner, tilsier at en stat kan hindre aggresjon eller angrep fra en motpart gjennom utvikling og fremvisning av egen makt. Denne avskrekkings-effekten er ment oppnådd ved at tilstedeværelsen av makten hever terskelen for en motstanders vilje til å angripe det aktuelle territoriet fordi kostnaden forbundet med å angripe anses for høy i henhold til dens kost-nytte-persepsjon (Schelling, 1960; Snyder, 1961).

Avskrekking er et mangefasettert fenomen, og det finnes mange ulike oppfatninger av dets potensiale og virkning. Konseptet kan deles inn i to ulike former, avskrekking gjennom straff og avskrekking gjennom nektelse (Schelling, 1960, 1966; Snyder, 1961). Avskrekking gjennom straff kan oppnås ved at en stat forhindrer aggresjon eller angrep gjennom å overbevise en motpart om at fiendtlig aktivitet vil resultere i militær gjengjeldelse som vil påføre en kostnad som er høyere enn nytten

(Schelling, 1960). Avskrekking gjennom nektelse kan oppnås gjennom å utstasjonere styrker som er i stand til å forhindre at motparten oppnår sitt mål. Effekten er ment oppnådd ved at motparten anser det som usannsynlig at den vil lykkes med sin aggresjon eller sitt angrep, og derfor avstår fra å gjennomføre det (Snyder, 1961).

Den innflytelsesrike teoretikeren Thomas Schelling beskrev *troverdighet* som avgjørende for velfungerende avskrekking, og at troverdigheten til en avskrekking-doktrine kan styrkes gjennom forpliktende handlinger slik som utstedelse av sikkerhetsgarantier og utstasjonering av styrkeelementer innenfor territoriet som søkes forsvart (Schelling, 1960, 1966). Graden av troverdighet slike forpliktelser gir har også blitt koblet til mengden ressurser den avskrekkende makt dedikerer (Blankenship & Lin-Greenberg, 2022). En type forpliktende handling fremhevet av Schelling og andre er utstasjonering av såkalte *tripwires*, eller *snubletråder* (Reiter & Poast, 2021; Schelling, 1966; Zapfe, 2017). Snubletråder er utstasjonerte styrkeelementer som ikke gir nok slagkraft til å oppnå paritet med en relevant motstander, men som gjennom sin tilstedeværelse avskrekker angrep gjennom å heve terskelen for aggresjon siden styrkene vil bli involvert i kamphandlinger, lide tap, og dermed utløse motangrep fra den utstasjonerende makten (Oma & Bjerga, 2018; Schelling, 1966). Hvor effektivt snubletrådkonseptet er som ledd i avskrekking-doktriner, er gjenstand for faglig debatt. Det har blitt antydnet at størrelsen på snubletråden korrelerer med avskrekkingseffekten (Reiter & Poast, 2021). Det har også blitt reist tvil om hvor beroligende snubletråder er for allierte vertsland som huser dem (Blankenship & Lin-Greenberg, 2022).

USA og NATOs tilstedeværelse på den østre flanke oppfattes gjerne som snubletråder (Matlary, 2018; Oma & Bjerga, 2018; Reiter & Poast, 2021; Stevenson, 2020; Zapfe, 2017). Den potensielle avskrekkingseffekten disse snubletrådene gir, er koblet til troverdigheten til den utstasjonerende makts vilje til å hevne lidte tap (Schelling, 1966). Troverdigheten til USAs og NATOs vilje og evne til å gjengjelde russiske angrep på den østre flanke kan på grunnlag av dette oppfattes som avgjørende for muligheten til å opprettholde velfungerende avskrekking. Denne troverdigheten er tett sammenbundet med samhold mellom NATOs medlemsland og artikkel 5 i Atlanterhavspakten. En amerikansk tilnærming til militær tilstedeværelse som resulterer i betydelig utstasjonering av styrker og som foster velfungerende samarbeid med landene på den østre flanke, kan derfor heve den russiske terskelen for å forsøke å oppnå *fait accompli*.

Fait accompli beskriver et scenario hvor en angriper raskt tar kontroll over et territorium og etablerer en ny sikkerhetssituasjon uten at dens motpart evner å reagere tidsnok (Colas, 2022; Reiter & Poast, 2021). Flere analytikere har pekt på et russisk *fait accompli*-scenario i et av de baltiske landene som en reell risiko etter Russlands annektering av Krym i 2014 (Stevenson, 2020; Zapfe, 2017). Delvis grunnet den strategisk fordelaktige geografiske posisjonen til Kaliningrad og den massive slagkraften som er utstasjonert der (Stevenson, 2020). Risikoen for at et slikt scenario kan inntreffe, gjør at den amerikanske tilstedeværelsen kan bli avgjørende

for de baltiske statene. Det illustrerer også hvorfor stater som er medlem av NATO, likevel kan ha interesse av å utøve betydelig påtrykk for amerikanske bilaterale sikkerhetsgarantier og militær tilstedeværelse.

Moderne teknologi, konsepter og strategiske tilretteleggere kan også tenkes å motvirke russisk evne til å oppnå *fait accompli*. Dersom den utstasjonerte makten har kapabiliteter og kapasitet til hurtig å tre inn i kamphandlingene ved utløsning av en snubletråd, bør dette tas med i betraktningen når faren for *fait accompli* vurderes (Stevenson, 2020). Moderne teknologi utgjør styrkemultiplikatorer som kan endre hvordan snubletråder bør oppfattes. Det faktum at USA kan benytte langt-rekkende presisjonsild, autonome sensorer og effektorer, og utnytte kapabiliteter utplassert i rommet, kan senke betydningen av å ha støttende styrkeelementer utstasjonert i umiddelbar geografisk nærhet til en snubletråd. Styrkemultiplikatorene som moderne teknologi utgjør, kan derfor motvirke faren for *fait accompli*-scenarier. Det har imidlertid blitt antydnet at ny våpenteknologi under noen omstendigheter kan virke eskalerende dersom det fører til at en part oppfatter det som gunstig å angripe først (Stormoen, 2023). På tross av dette kan moderne teknologi gjøre det enklere å planlegge for å komme snubletråder til unnsetning innenfor ansvarlig *eskaleringskontroll*. Eskaleringskontroll i militær sammenheng dreier seg om å hensynta risikoen for økt konfliktnivå når disposisjoner og aktivitet utformes (Morgan et al., 2008; Åtland, 2021).

Det foreligger noe forskning om USAs tilnærming til militær tilstedeværelse spesifikt på NATOs østre flanke og dens kobling til avskrekking (Allers, 2017; Deni, 2017; Geddings, 2018; Simón, 2014; Woyke, 2016). Det er imidlertid ikke foretatt mange analyser som tar hensyn til den endrede sikkerhetssituasjonen etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i 2022. Andre tidligere arbeider med relevans for USAs tilnærming omhandler hovedsakelig tilstedeværelse i Europa som helhet og i forlengelsen av NATO-strukturen (Fryc, 2016; Lehto, 2022; Zapfe, 2017). Derfor er det fruktbart å undersøke den amerikanske tilnærmingen til tilstedeværelse på den østre flanke mer isolert, med vekt på rasjonale, struktur og disposisjoner.

USAs militære tilstedeværelse i Europa etter 1945

USAs *deep-engagement*-strategi kan spores tilbake til andre verdenskrig og har senere kommet til uttrykk i militære disposisjoner globalt og i Europa (Allen et al., 2022). EUCOM har ansvaret for militær tilstedeværelse og aktivitet i det europeiske teatret og i enkelte andre land geografisk nært det. EUCOM-kommando (COMEUCOM) og NATOs Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), heretter SACEUR, er såkalt *dual-hat*-stilling som alltid innehas av en amerikansk offiser. SACEUR har ansvaret for amerikansk militær aktivitet i Europa og for ledelsen av NATO-operasjoner. SACEUR har også innflytelse på utforming av rasjonale, struktur og disposisjoner på NATOs østre flanke siden rollen innebærer regelmessig kontakt med Kongressen. Dette inkluderer årlig redegjørelse om EUCOMs virksomhet

og USAs styrkeposisur i Europa gjennom EUCOM Posture Statement, eller *positur-redegjørelser*, til forsvarskomiteene i både Senatet og Representantenes hus. Positur-redegjørelsene omhandler vurderinger av rådende forhold i det europeiske operasjonsmiljøet og hvordan USAs styrker opererer. Redegjørelsen er også en anledning for SACEUR til å kommunisere sine ønsker og anerkjenne Kongressens innsats for å muliggjøre amerikansk tilstedeværelse i Europa.

Under den kalde krigens mest anspente periode var det stasjonert over 400 000 amerikanske styrker på europeisk jord (Congressional Research Service, 2022). Det foregikk også substansiell forhåndslagring av materiell og forsyninger, herunder kjernevåpen som del av *nuclear-sharing*-strukturen. Sent på 1980-tallet, nær den kalde krigens slutt, var antallet amerikanske styrker i Europa redusert til om lag 300 000 (Kugler, 1992). Den store geostrategiske omveltningen som Sovjetunionens undergang førte til, endret grunnlaget for militær tilstedeværelse i Europa. Dette bidro til en amerikansk dreining vekk fra utstasjonering av store permanente styrkeelementer, og gjennom 1990-tallet ble antallet kraftig redusert (Senatets forsvarskomite, 2003). I etterkant av terrorangrepene 11. september 2001 rettet USA oppmerksomheten mot militær aktivitet i Afghanistan og Midtøsten. Personell og forlegninger i Europa spilte imidlertid en avgjørende rolle for evnen til å utkjempe den globale krigen mot terror gjennom tilrettelegging for troppeforflytning og logistikk.

I 1999 ble NATOs østre flanke flyttet østover gjennom Polen og Ungarns inntrøden i alliansen. Med innlemmelsen av Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia og Slovenia i 2004 transformerte den østre flanken seg ytterligere. Etter utvidelsen i 2004 besto NATOs østre flanke av Baltikum, Polen, Slovakia, Ungarn, Romania og Bulgaria.² Det faktum at land som tidligere var underlagt Warszawapakten nå ble NATO-medlemmer, representerte en svært betydningsfull endring i europeisk sikkerhetspolitikk. Russland var sterkt kritisk til denne utviklingen (Myers, 2004). Under en høring i Senatets forsvarskomite i april 2003 kommenterte daværende SACEUR James L. Jones at USA måtte bevege seg vekk fra den statiske kald-krigs-tilnærmingen til Europa og bevege seg østover i forbindelse med den forestående NATO-utvidelsen (Senatets forsvarskomite, 2003).

I årene etter utvidelsen hadde USA sporadisk militær tilstedeværelse på den østre flanken, blant annet gjennom bidrag til NATO Baltic Air Policing i Baltikum (Crosson, 2006). Fra 2008 til 2010 hadde den amerikanske hæren roterende styrkeelementer i Romania og Bulgaria for øvingsformål under Joint Task Force-East. Elementet besto av oppimot 900 styrker med støttepersonell (Wilson & Millham, 2008). Mellom 2010 og 2018 opprettholdt amerikanerne også et amfibisk styrkeelement ved Svartehavet kalt Black Sea Rotational Force (BSRF). Styrkene opererte fra Mihail Kogalniceanu Airfield i Romania og bedrev blant annet øvingsaktivitet med sikte på å heve interoperabilitet med lokale styrker. De bidro også til økt kapasitet for

² I EUCOM defineres ikke Romania og Bulgaria som del av operasjonsteatrets østre flanke (Cavoli, 2023).

EUCOMs krisestøtteenhet. Tidvis var over 500 tjenestegjørende i varierende grad permanent utstasjonert under BSRF (Det hvite hus, 2014). Da BSRF ble avsluttet i 2018 var en dreining av fokus nordover i gang for US Marine Corps. Dette førte til økt engasjement i Norge med etablering og senere utvidelse av roterende styrkeelementer for øving (Snow, 2018).

Etter nærmere 20 år med krig mot terror i februar 2020 var det ifølge en kartlegging gjennomført av Congressional Research Service omkring 74 000 styrker som tjenestegjorde under EUCOM (Congressional Research Service, 2021). I mars 2022 passerte antallet utstasjonerte styrker på ny 100 000 grunnet oppskalering av tilstedeværelse etter den russiske fullskalainvasjonen av Ukraina 24. februar 2022 (Vandiver, 2022).

Utvikling i militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke etter 2014

En rekke ulike strukturer for amerikansk militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke ble etablert etter Russlands annektering av Krym i 2014. Opprettelsen av European Reassurance Initiative (ERI) i 2014 kan betraktes som et tidsskille i USAs tilnærming til forsvaret av NATOs østre flanke. Navneendringen til European Deterrence Initiative (EDI) i 2016 var også et tydelig signal om endringen i rasjonålet for den militære tilstedeværelsen fra beroligelse av allierte til avskrekking av Russland (Laṭici, 2018). Under EDI eksisterer det en rekke initiativer som former de militære disposisjonene på NATOs østre flanke. Dette inkluderer roterende styrkeelementer, øvingsaktivitet, opprettholdelse av strategiske tilretteleggere og fremskutt lagring av materiell og forsyninger (EUCOM, 2020; Det amerikanske forsvarsdepartementet, 2023). Ut over økt militær tilstedeværelse på den østre flanken har EDI-midler blitt benyttet til støttegiving til Ukraina helt siden 2014, og i sin positur-redegjørelse for Senatet i april 2023 sa SACEUR Cavoli at EUCOMs aktivitet knyttet til levering av materiell til ukrainerne var betydelig (Cavoli, 2023). Dette betyr at den militære tilstedeværelsen på NATOs østre flanke delvis understøtter Ukrainas evne til å forsvare seg mot russiske anslag.

I perioden fra 2014 til 2022 ble ERI/EDI finansiert gjennom såkalte Overseas Contingency Operations (OCO)-midler. OCO-finansiering ble etablert i kjølvannet av terrorangrepene 11. september 2001 for å finansiere den globale krigen mot terror. I tiårene etter opprettelsen har OCO-midler imidlertid også blitt benyttet til å finansiere et vell av ulike typer initiativer som ikke omhandler terrorbekjempelse, deriblant EDI. OCO-budsjettet er adskilt fra NDAA og gjennomgår en egen godkjenningssprosess i Kongressen. Før budsjetteringen for budsjettår 2022 instruerte president Biden om å overføre finansieringen av EDI til det allmenne forsvarsbudsjettet (Det amerikanske forsvarsdepartementet, 2023). Denne beslutningen var del av en større endring hvor målet er å bevege seg vekk fra OCO-finansiering av budsjettposter som ikke knytter seg til intensjonen bak (Congressional Research Service, 2021). Utviklingen er betydningsfull siden den indikerer en mer permanent

finansiell forankring av EDI og følgelig USAs militære tilstedeværelse på NATOs østre flanke. Dette signalerer en forpliktelse til fremtidig innsats i forsvaret av Europa og en styrking av troverdigheten til avskrekkingen overfor Russland. Hvorvidt denne forpliktelsen blir videreført av kommende presidenter og kongresser, kan få avgjørende betydning for statene som utgjør NATOs østre flanke i fremtiden.

Operation Atlantic Resolve (OAR) er den operasjonelle paraplyen for en stor mengde amerikansk militær aktivitet på NATOs østre flanke. Dette inkluderer rotasjonsbasert deployering, øvingsaktivitet og initiativ for å bedre interoperabilitet med allierte. Gjennom OAR deployerer amerikansk personell på rotasjonsbasis til Baltikum, Bulgaria, Polen, Romania og Ungarn. Rotasjonspraksisen har fått kallenavnet *heel-to-toe* og innebærer utstasjonering av styrker for øving et antall måneder før rotasjon, hvor elementet erstattes av et nytt tilsvarende element (Congressional Research Service, 2022; US Army Europe Public Affairs Office, 2018). En viktig målsetting med etableringen av rotasjonspraksisen var å berolige NATO-allierte, styrke alliansen og oppnå økt interoperabilitet (Congressional Research Service, 2022; Masters & Merrow, 2020). Da praksisen startet, ble den kritisert av Russland for å føre NATO-styrker nærmere deres grenser (Cancian, 2016).

NATOs Enhanced Forward Presence (EFP) ble etablert etter NATO-toppmøtet i Warszawa i 2016 og innebar utstasjonering av stridsgrupper i Estland, Latvia, Litauen og Polen. USA leder stridsgruppen i Polen, og styrkebidraget til EFP utgjør den viktigste amerikanske snubletråden på NATOs østre flanke. Tilstedeværelsen ble lenge delvis gjennomført med et roterende styrkeelement på 4 500 personell inn og ut av Polen. Disposisjonene endret seg imidlertid i kjølvannet av NATOs toppmøte i Madrid 2022, da det ble besluttet at NATO skulle styrke sin avskrekkingsinnsats. Dette førte til at antall stridsgrupper på den østre flanken ble økt til åtte og størrelsen på elementene skalert opp til brigadestørrelse ved behov (NATO, 2023). I denne strukturen inngår amerikanske styrkeelementer i snubletråder i Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Romania og Bulgaria (NATO, 2022b). Denne økte tilstedeværelsen langs tilnærmet hele den østre flanken kan oppfattes som styrkende for troverdigheten til USA og NATOs avskrekkingsdoktrine i henhold til teorien om korrelasjon mellom ressursmengden som inngår i en militær forpliktelse og troverdighet (Blankenship & Lin-Greenberg, 2022; Schelling, 1966).

Den mest omfattende amerikanske militære tilstedeværelsen på NATOs østre flanke er i Polen, og forsvarssamarbeidet mellom USA og Polen har vært betydelig siden etableringen av Status of Forces-avtale (SOFA) i 2009 og utstasjonering av Patriot-batterier i 2010 (Det hvite hus, 2011). I august 2020 ble en supplerende forsvarsavtale undertegnet som skulle klargjøre for økt amerikansk tilstedeværelse. I november 2020 ble det amerikanske V-Corps gjenopprettet og et fremskutt hovedkvarter ble etablert i Poznan (Det polske forsvarsdepartementet, 2020).

Polen har vært en kraftfull pådriver for tettere integrasjon i flere tiår og har tilbudt å finansiere permanent amerikansk militær tilstedeværelse på deres territorium. Det mest fremtredende eksempelet på dette er tilbudet overfor president Trump om

opptil to milliarder USD i finansiering for en permanent forlegning i landet. Polens statsminister Andrzej Duda spøkte med at basen kunne få navnet «Fort Trump», potensielt som et forsøk på å gjøre forslaget mer tiltalende (Vershbow & Breedlove, 2019). Forhandlingene om «Fort Trump» trakk ut i tid, angivelig som følge av uenighet om byrdefordeling av kostnader og plassering av basen (Plucinska & Ali, 2020; Reuters, 2020). Trump-administrasjonens standpunkt i diskusjonene kan indikere at hensynene kostnadseffektivitet og eskaleringskontroll fikk betydning for utviklingen. Disse hensynene ble tilsynelatende vektet annerledes av Biden-administrasjonen siden etableringen av en permanent amerikansk forlegning for V-Corps i Poznan ble gjennomført i mars 2023 (Heeter, 2023). Forsvarssamarbeidet mellom Polen og USA har følgelig styrket seg vesentlig etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina.

Den amerikanske militære tilstedeværelsen i det maritime domenet og luftdomenet har også blitt styrket etter februar 2022. De nye utstasjonerte kapasitetene inngår blant annet i såkalte «Enhanced Vigilance Activities», hvor USA bidrar med en betydelig mengde flymaskiner som opererer langs den østre flanke fra Adriaterhavet, Romania og Polen. Slagkraftige systemer som F-35 og strategiske tilretteleggere som den luftbårne tankeren KC-135 Stratotanker og ISTAR-versjonen av dronetypen MQ-9 Reaper inngår i tilstedeværelsen (NATO, 2022a).

Under en avskjæring over Svartehavet utenfor Krym-halvøya den 14. mars 2023 skadet et russisk jagerfly en amerikansk MQ-9 Reaper så alvorlig at USA ble tvunget til å nødlande den i vannet (Landale & Gozzi, 2023). EUCOM kommenterte hendelsen offentlig og beskrev den som følger: «These aggressive actions by Russian aircrew are dangerous and could lead to miscalculation and unintended escalation» (Borger & Sauer, 2023). Beskrivelsen av Russlands opptreden som aggressiv og farlig, samt koblingen til uintentert eskalering illustrerer hvordan EUCOM betrakter eskaleringskontroll. Kommunikasjonen er tydelig fordømmende, men ikke eksplisitt anklagende i retning av at handlingen ble gjennomført med forsett. Hendelsen og den påfølgende kommunikasjonen er også illustrerende for den iboende risikoen for misforståelser og uintentert eskalering som ligger i militær tilstedeværelse og operasjoner tett på en motparts territorium.

Øvingsaktivitet kan være viktig for etablering og vedlikehold av troverdig konvensjonell avskrekking på et territorium (Clem, 2018). Troverdigheten til både avskrekking gjennom straff og nektelse kan styrkes ved fremvisning av slagkraft og evne til interoperabilitet mellom allierte. Disposisjonene som gjennomføres som øvingsaktivitet og den strategiske kommunikasjonen knyttet til dem, kan følgelig være gode indikatorer på den overordnede tilnærmingen til militær tilstedeværelse. Under planlegging og gjennomføring av øvingsaktivitet er det vanlig å ta hensyn til potensiell eskalering som følge av provoserende signalering eller misforståelser. En fremtredende måte å gjennomføre eskaleringskontroll i forbindelse med øvelser er å øve på tilstrekkelig avstand fra en eventuell motparts territorium.

Øvingsaktivitet er en svært viktig del av amerikansk militær tilstedeværelse på den østre flanken og foregår i hovedsak under OAR-paraplyen. Siden den russiske

annektering av Krym har antall øvelser vært betydelig, og omfanget har vokst. I 2020 ble øvelsen DEFENDER-Europe 20 gjenopptatt for første gang siden den kalde krigen (Wolters, 2020). Øvelsen innebar den største troppeforflytningen fra USA til Europa på over 25 år med over 20 000 soldater utstasjonert (SHAPE, u.å.). I sin positur-redegjørelse i april 2023 annonserte SACEUR Christopher Cavoli at det planlegges for øvingsaktivitet med NATO-styrker av divisjonsstørrelse på NATOs østre flanke under DEFENDER-Europe 24, for første gang siden den kalde krigen (Cavoli, 2023). Denne kraftige oppskaleringen av øvingsaktivitet illustrerer bevegelse mot avskrekking gjennom nektelse siden øvelser av denne typen størrelse harmonerer med en målsetting om oppnåelse av paritet på den østre flanken.

De oppskalerte øvelsene illustrerer også en endret oppfatning av hva slags aktivitet som er innenfor terskelen for ansvarlig eskaleringskontroll etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina. I 2022 beskrev SACEUR Wolters hensynet til eskaleringskontroll slik: «Lastly, our approach in competition considers escalation management and control to maximize deterrence and defense» (Wolters, 2022). Vurderinger knyttet til potensielt eskalerende virkning av militær aktivitet i regionen skal gjøres på en måte som «maksimerer avskrekking og forsvarsevne». Dette bør tolkes som at aktivitet skal foretas på en måte som beveger seg så tett opp til terskelen for det som oppfattes som eskalerende som mulig. Utsagnet bidrar til å belyse hvordan eskaleringskontroll ble oppfattet i EUCOM kort tid etter Russlands fullskalainvasjon og kan betraktes som forholdsvis offensiv strategisk kommunikasjon.

Utvikling i rasjonale for militær tilstedeværelse etter 2014

I amerikansk statsforfatning har presidenten meget vidtrekkende myndighet til å utforme rasjonale for militære disposisjoner gjennom strategidokumenter og dekret. Som Commander-in-Chief kan presidenten også forflytte styrker dit vedkommende ønsker. De nasjonale sikkerhetsstrategiene (NSS) utgjør den fremste amerikanske kommunikasjonen om storstrategi mens de nasjonale forsvarsstrategiene (NDS) kommuniserer USAs tenkning om forsvars- og sikkerhetspolitikk spesifikt. Viktige bestanddeler i begge disse strategidokumentene omhandler hvordan USA skal opprettholde, videreutvikle og benytte sin militærmakt. De inneholder også kommunikasjon om projeksjon av militærmakten som har betydning for USAs militære tilstedeværelse på NATOs østre flanke. Bevegelsen fra rasjonale om beroligelse av allierte til avskrekking av Russland med stadig mer kraftfull strategisk kommunikasjon er sporbart i NSS for 2015 og 2022, delvis i NDS-oppsummeringen fra 2018 og svært tydelig i NDS fra 2022.

Obama-administrasjonens NSS for 2015 beskriver målsetting om både beroligelse av allierte og avskrekking av Russland gjennom «dynamisk tilstedeværelse» i Sentral og Øst-Europa (Det hvite hus, 2015). Formuleringene om avskrekking av Russland er kraftfulle og direkte. I Trump-administrasjonens NSS for 2017 er kommunikasjonen mer nedtonet. Det erklæres at avskrekking og forsvar på NATOs

østre flanke skal styrkes, og nektelsesevne blir nevnt (Det hvite hus, 2017). Selv om dette tilsier et avskrekkingstrasjonale overfor Russland er kommunikasjonen utformet mindre tydelig og kraftfullt. Dette styrker oppfatningen av at Trumps strategiske tilnærming representerte en vesentlig endring fra Obama (Restad, 2019).

I NDS-oppsummeringen fra 2018 utformet av Trump-administrasjonen ble avskrekking også beskrevet i forholdsvis generelle ordelag med kun én beskrivelse av avskrekking overfor Russland. Formuleringen besto av en målsetting om å «avskrekke russisk eventyrlyst». Strategidokumentet tilkjennega også en målsetting om å være «strategisk forutsigbar, men operasjonelt uforutsigbar» (Det amerikanske forsvarsdepartementet, 2018). Det operasjonelle konseptet «Dynamic Force Employment» (DFE), som innebærer gjennomføring av et bevisst uforutsigbart operasjonsmønster for å avskrekke motparter, skulle bidra til å oppfylle målsettingen. Konseptet formet i varierende grad militære disposisjoner i årene som fulgte, blant annet gjennom maritime operasjoner i nordområdene, luftoperasjoner over hele Europa og utstasjonering av luftvern i Romania (Wolters, 2020, 2021, 2022). Det førte imidlertid ikke til grunnleggende endring i tilnærmingen til tilstedeværelse på den østre flanken. Daværende SACEUR Scapparrotti forklarte at konseptet var iverksatt under sin positur-redegjørelse for 2019 (Scapparrotti, 2019). SACEUR Wolters brukte noe tid til å beskrive EUCOMs innsats for å implementere DFE under sine positur-redegjørelser mellom 2020 og 2022. I 2021 sa han følgende: «Each force presence and operation demonstrates our ability to generate significant combat power across the AOR, while improving posture and warfighting readiness» (Wolters, 2021). Denne formuleringen indikerer tiltro til konseptet og står i kontrast til SACEUR Christopher Cavoli sin positur-redegjørelse for 2023 hvor DFE ikke er nevnt.

DFE er heller ikke nevnt i NDS fra 2022, noe som indikerer at videreføring av konseptet ikke var en prioritet for Biden-administrasjonen. Sammenstilt med disposisjonene Biden har foretatt, blant annet den permanente utstasjoneringen av V-Corps i Polen, kan det utledes at mer stabil og vedvarende tilstedeværelse foretrekkes fremfor det uforutsigbare DFE. DFE har også blitt vurdert til å ikke nødvendigvis gi forbedret avskrekkingseffekt men kan innebære forhøyet eskaleringsrisiko (Watts et al., 2022). Bevegelsen vekk fra konseptet kan derfor også oppfattes som en endring i oppfatning av hva som er ansvarlig eskaleringskontroll under Biden versus Trump.

I NDS for 2022 utformet av Biden-administrasjonen beskrives en oppdatert avskrekkingdoktrine med målsetting om avskrekking gjennom nektelse ovenfor truende stater, herunder Russland. Det kommuniseres også planer om modernisering og utvikling av ny teknologi som kan forbedre evnen til å avskrekke gjennom nektelse (Det amerikanske forsvarsdepartementet, 2022b). Utviklingen fra NDS-oppsummeringen publisert av Trump-administrasjonen i 2018 til Biden-administrasjonens NDS publisert i 2022 er betydningsfull siden den nye målsettingen for avskrekking involverer direkte nektelse av russisk aggresjon mot NATO. Denne strategiens funksjonalitet vil avhenge av troverdigheten til USA og NATOs

evne til å nekte Russland muligheten til å seire på slagmarken (Schelling, 1966; Snyder, 1961).

Presidentens myndighet til å forme struktur for militær tilstedeværelse i utlandet kan oppfattes som delvis begrenset siden Kongressen spiller en avgjørende rolle for ordninger og initiativer som krever finansiering over forsvarsbudsjettet eller andre budsjettstrukturer. NDAA, vedtaksdokumentet for det amerikanske forsvarsbudsjettet, inneholder også til dels detaljerte beskrivelser av budsjettposter med relevans for amerikansk militær tilstedeværelse i Europa. Det inneholder også redegjørelser for Kongressens syn på amerikansk forsvars- og sikkerhetspolitikk, herunder militære disposisjoner i utlandet.

Det er langvarig tradisjon at NDAA vedtas uten større politiske konflikter i Kongressen og påfølgende godkjennes av presidenten. Denne tradisjonen ble imidlertid brutt i 2020, da president Trump la ned veto mot NDAA for budsjettåret 2021. Blant årsakene Trump oppga for beslutningen var manglende forordninger for tilbaketrekning av styrker fra «utakknemlige land langt unna» (O'Brien, 2020). Kongressen hadde imidlertid tilstrekkelig majoritet for lovforslaget til å tilsidesette vetoet og benyttet seg av denne muligheten. Først i Representantenes hus og første nyttårsdag 2021 i Senatet (Ewing, 2021; O'Brien, 2020, 2021). Denne saksgangen er betydningsfull siden Senatet på dette tidspunktet var kontrollert av republikanerne med 53 mot 45 representanter (Senatet, u.å.). Dette illustrerer Kongressens makt over amerikanske militære disposisjoner og understøtter oppfatningen av Kongressens virksomhet som viktig for å forstå utviklingen av militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke. Det indikerer også en bestående tverrpolitisk enighet om forsvarspolitikken i Kongressen som kan ses i sammenheng med teorien om stormaktsbestandighet og institusjonalisering av amerikansk militær tilstedeværelse (Jakobsen, 2022).

Utviklingen i rasjonale fra beroligelse av allierte til avskrekking er sporbart i NDAA vedtatt mellom 2013 og 2023. I NDAA for budsjettåret 2014 er ikke beroligelse av allierte viet særlig oppmerksomhet. Året etter, i NDAA for budsjettåret 2015, annonseres ERI og utredning av tiltak for beroligelse av allierte blir vedtatt (Kongressen, 2013, 2014). Endringen i rasjonale illustrert ved bevegelsen fra ERI til EDI kan også spores gjennom å sammenligne NDAA for budsjettårene 2015 og 2017. Det viser en dreining i vektning fra målsetting om beroligelse av allierte til avskrekking av Russland (Kongressen, 2014, 2016). I NDAA for budsjettåret 2023 omtales målsetting om avskrekking av Russland gjentatte ganger. Det kommuniseres også at det er behov for en langvarig endring i amerikansk styrkepositur i Europa for å sikre «kollektiv avskrekking» (Kongressen, 2022). Dette illustrerer virkningen Russlands fullskalainvasjon av Ukraina hadde på Kongressens oppfatning av rasjonale for militær tilstedeværelse i Europa.

Bevegelsen i rasjonale er også sporbart i SACEURs positur-redegjørelser i samme tidsrom. I 2015 sa daværende SACEUR Philip Breedlove at det var utfordrende å

gjennomføre EUCOMs oppgaver under den nye sikkerhetssituasjonen grunnet personellsituasjonen i Europa:

The size of our military presence forces difficult decisions daily on how to best use the limited resources we have to assure, stabilize, and support. I ask you for your support and favorable consideration of the U.S. role in addressing the new European security environment and helping me set the theater. (Breedlove, 2015)

Breedlove fokuserer her på et rasjonale bestående av *beroligelse, stabiliserende virksomhet* og *støttegivning*. I sin positur-redegjørelse for 2016 beskriver han imidlertid en tydelig dreining:

Shortly after Russia's illegal occupation of Crimea, our immediate focus was on assuring our Allies, through Operation ATLANTIC RESOLVE, of our steadfast commitment to NATO's Article 5 provision on collective defense. Now that we are nearly two years into this operation, our efforts are adding a deterrence component with the goal of deterring Russia from any further aggressive actions. (Breedlove, 2016)

Breedlove kobler her utvikling i rasjonalet for militær tilstedeværelse til den viktigste operasjonelle paraplyen for tilstedeværelse på den østre flanken, OAR. Dette illustrerer utviklingen det amerikanske rasjonalet gjennomgikk på tidspunktet og hvordan tilstedeværelse på den østre flanke hadde blitt viktigere for USA.

President Donald Trumps nedtonede beskrivelser av avskrekking i NSS for 2017, retorikk om urettferdig byrdefordeling i NATO og ønsker om å nedskalere USAs militærpositur i Europa illustrerte hvordan den amerikanske tilnærmingen til tilstedeværelse ikke er et statisk fenomen. På tross av dette ble imidlertid ikke tilstedeværelsen på den østre flanken skadelidende, i tråd med den konkrete formuleringen om videreutvikling av avskrekking og forsvar i NSS for 2017. Finansieringen av EDI fortsatte og ble til og med økt til over seks milliarder USD for budsjettåret 2019 (Det amerikanske forsvarsdepartementet, 2019; Jakobsen, 2022). Årsaken til dette kan blant annet kobles til tverrpolitisk enighet om forsvars- og sikkerhetspolitikk i Kongressen. Dette harmonerer med tidligere påvist stormaktsbestandighet som bidrar til opprettholdelse av amerikansk militær tilstedeværelse globalt (Jakobsen, 2022).

Amerikansk strategisk kommunikasjon etter at Russlands fullskalainvasjon av Ukraina 24. februar 2022 drastisk endret sikkerhetssituasjonen i Europa, er særlig relevant for å belyse utvikling i tilnærmingen. Introduksjonen av såkalt *integrert avskrekking* i NSS og NDS for 2022 vitner om en dreining i amerikansk oppfatning av forholdet til allierte og i forlengelsen tilnærmingen til militær tilstedeværelse. Integrert avskrekking innebærer en holistisk avskrekking hvor hele statsapparatet og allierte sammen arbeider for å avskrekke aggresjon innenfor ansvarlig eskaleringskontroll (Det amerikanske forsvarsdepartementet, 2022b; Det hvite hus, 2022). Denne dreiningen gir signal om en økt anerkjennelse av allierte og partnere sin betydning for velfungerende avskrekking av russisk aggresjon.

Koblingen mellom troverdigheten til NATOs avskrekkingdoktrine og samholdet i alliansen gjør utviklingen av integrert avskrekking særlig betydningsfull siden tettere forsvarssamarbeid indikerer økt troverdighet (Knutsen & Tvetbråten, 2020). Denne oppfatningen understøttes av formuleringene til SACEUR Wolters i høringen hvor hans positur-redegjørelse for Senatets forsvarskomite i 2022 ble fremlagt. Under høringen tilkjennega Wolters at målsettingen om integrert avskrekking preget EUCOMs virksomhet. Han kommenterte også at behovet for eventuell økning av utstasjonert personell og materiell var avhengig av europeiske bidrag i regionen. Hans vurdering var at det var svært sannsynlig at det ville være behov for å oppskalere den amerikanske tilstedeværelsen i fremtiden, inkludert flere permanente utstasjoneringer (Senatets forsvarskomite, 2022). Dette illustrerer at europeiske staters vilje og evne til å forsvare seg selv er med på å dimensjonere USAs vilje til militær tilstedeværelse i Europa og på NATOs østre flanke. Vurderingen indikerer også liten tiltro til europeisk strategisk autonomi. Sett i sammenheng med Brooks og Meijers analyse av begrenset europeisk forsvarsevne grunnet manglende strategiske tilretteleggere kan man utlede at det transatlantiske forsvarssamarbeidet vil forbli avgjørende i overskuelig fremtid (Meijer & Brooks, 2021). Hvordan USA evner å «integrere» allierte på operasjonelt nivå, kan derfor bli viktig for den fremtidige troverdigheten til avskrekkingdoktrinen.

Utviklingen avhenger av USAs vilje til å videreføre sin tilstedeværelse i Europa. Den «institusjonaliserte» praksisen for militær tilstedeværelse er betydningsfull i denne sammenhengen, og samstemtheten mellom SACEUR og Kongressen er et tydelig uttrykk for denne. SACEUR Wolters har beskrevet samarbeidet med Kongressen slik: «Sustained Congressional funding for these programs demonstrates commitment to our operations and NATO solidarity» (Wolters, 2022). Med denne formuleringen kobler Wolters Kongressens vedvarende allokering av midler og militær tilstedeværelse på den østre flanken til samhold i NATO. Dette samspillet mellom SACEUR og Kongressens forsvarskomiteer understøtter teorien om en institusjonalisert praksis som bidrar til å opprettholde USAs engasjement i Europa, også på NATOs østre flanke. Denne samstemtheten er betydningsfull siden den indikerer politisk og militær enighet om vedvarende amerikansk forpliktelse til europeisk sikkerhet.

Implikasjoner av utviklingen

Innholdet i strategidokumentene, NDAA og SACEURs positur-redegjørelser etter Russlands annektering av Krym i 2014 er i stor grad sammenfallende. Strategidokumentene virker tidvis dimensjonerende for Kongressens vurderinger, og det eksisterer en slags gjensidighet mellom SACEUR og Senatets forsvarskomite hvor komiteen anerkjenner verdien av SACEURs virke og hensyntar synspunkter kommunisert i positur-redegjørelsene. Denne synergien mellom de ulike aktørene i det forsvars- og sikkerhetspolitiske maktapparatet er ikke overraskende grunnet den amerikanske tradisjonen for strategisk kommunikasjon. Den er likevel betydningsfull

siden den indikerer tverrpolitisk samling bak tilnærming til militær tilstedeværelse i Europa og på NATOs østre flanke som vedvarte under Trump-administrasjonen.

Dersom USA viderefører satsingen på økt tilstedeværelse og integrert avskrekking, vil NATO kunne stille en fullverdig kampstyrke som kan overgå konvensjonell paritet med Russland i de aktuelle teatrene på den østre flanken. De nye amerikanske disposisjonene og modernisering av nektelseskapabiliteter, sammenstilt med NATOs planlegging for ny NATO Force Model (NFM), vil kunne gjøre den fremtidige kampstyrken SACEUR har til disposisjon formidabel.³ Dersom europeiske NATO-land bidrar resolutt til at NFM blir slagkraftig, vil det også kunne få implikasjoner for USAs tilstedeværelse på NATOs østre flanke i fremtiden. Denne oppfatningen understøttes av SACEUR Wolters' betraktninger overfor Senatet i 2022 om at europeernes forsvarsevne har innvirkning på behovet for amerikansk tilstedeværelse (Senatets forsvarskomite, 2022).

Den økte troverdigheten til USAs og NATOs avskrekking gjennom nektelse og videreutvikling av nektelseskapabiliteter kan bidra til å senke sannsynligheten for russiske forsøk på å oppnå *fait accompli* på den østre flanken. Det faktum at Finland trådte inn i NATO den 4. april 2023 kan også bidra betydelig til å svekke denne sannsynligheten, særlig i Baltikum. Svekket sannsynlighet for slike scenarioer på den østre flanken kan medføre at slike angrep andre steder kan bli mer sannsynlig. Dette har sikkerhetspolitiske implikasjoner for land som Russland kan ha interesse av å utfordre andre steder, både konvensjonelt og med sammensatte virkemidler.

Som enkelte har påpekt, vil operasjonsteatret i Indo-Stillehavet være USAs hovedfokus i en væpnet konflikt mellom stormakter med to fronter (Biscop, 2022). Biden-administrasjonens tilnærming til tilstedeværelse på den østre flanken vitner om en tydelig forpliktelse til Europa, men i en eventuell væpnet konflikt med opptil flere atommakter vil det råde stor usikkerhet om prioriteringer. Det er også høyst usikkert om fremtidige amerikanske presidenter og kongresser vil videreføre forpliktelsene til europeisk sikkerhet som Biden-administrasjonen har stått ved og videreutviklet. Dersom *leaver*-standpunktet får avgjørende oppslutning i den amerikanske befolkningen, vil troverdigheten til USAs og NATOs avskrekking på den østre flanken bli skadelidende. Den pågående stormaktsrivaliseringen og rådende geostrategisk uforutsigbarhet kan også bidra til å endre tilnærming til militær tilstedeværelse raskt.

Konklusjon

USAs tilnærming til militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke har gjennomgått substansiell utvikling etter Russlands annektering av Krym i 2014. Annekteringen bidro til en tydelig mentalitetsendring i det amerikanske forsvars- og sikkerhetspolitiske maktapparatet som endret rasjonaler, struktur og disposisjoner for militær tilstedeværelse på NATOs østre flanke: Først gjennom en styrking av innsatsen for

³NATO Force Model er planlagt å stille 300 000 soldater mobiliserbare på 30 dager (NATO, 2022c).

å berolige allierte, og deretter avskrekking av Russland gjennom straff ved utstasjonering av snubletråder. Etter Russlands fullskalainvasjon den 24. februar 2022 ble snubletrådene på den østre flanken ansett som utilstrekkelige, og tilstedeværelsen langs hele flanken økte, herunder permanent tilstedeværelse i Polen. Dette har bidratt til økt troverdighet for USAs og NATOs avskrekkingsdoktrine og til en bevegelse i retning av avskrekking gjennom nektelse. Dette senker sannsynligheten for russiske forsøk på å oppnå *fait accompli* på den østre flanken.

Den retoriske offensiviteten i den amerikanske strategiske kommunikasjonen av rasjonale, sporbart i strategidokumenter og ved flere SACEUR, har styrket seg, samtidig som EUCOM har økt sin øvingsaktivitet. Dette innebærer en betydningsfull endring i amerikansk oppfatning av hva slags militær aktivitet som anses innenfor ansvarlig eskaleringskontroll. Stor grad av harmoni mellom strategidokumenter, Kongressen og SACEUR understøtter oppfatningen av at det eksisterer en form for institusjonalisert praksis og tverrpolitisk samling som bidrar til amerikansk stormaktsbestandighet. Troverdigheten til USAs og NATOs avskrekking av Russland i fremtiden vil avhenge av hvorvidt denne bestandigheten overlever innenrikspolitisk konflikt og stormaktsrivalisering over tid.

Om forfatteren

Eskil Jakobsen er rådgiver ved NUPI og tilknyttet forskningsgruppen for sikkerhet og forsvar.

Referanser

- Allen, M. A., Machain, C. M. & Flynn, M. E. (2022, 25. januar). *The US military presence in Europe has been declining for 30 years. The current crisis in Ukraine may reverse that trend.* The Conversation. <https://theconversation.com/the-us-military-presence-in-europe-has-been-declining-for-30-years-the-current-crisis-in-ukraine-may-reverse-that-trend-175595>
- Allers, R. (2017). Modern deterrence? NATO's enhanced forward presence on the eastern flank. I K. Friis (Red.), *NATO and collective defence in the 21st century*. Routledge.
- Biscop, S. (2022). *The new force model: NATO's European army?* Egmont Institute. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/09/Sven-Biscop_PolicyBrief285_vFinal.pdf?type=pdf
- Blankenship, S. & Lin-Greenberg, E. (2022). Trivial tripwires? Military capabilities and alliance reassurance. *Security Studies*, 31(1), 92–117. <https://doi.org/10.1080/09636412.2022.2038662>
- Borger, J. & Sauer, P. (2023, 15. mars). Miscalculation fears rise after Russian fighter jet collides with US drone over Black Sea. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/us-news/2023/mar/14/russian-fighter-jet-collides-us-drone-black-sea-crash>
- Breedlove, P. (2014). *EUCOM Posture Statement*. Senatet.
- Breedlove, P. (2015). *EUCOM Posture Statement*. Senatet. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Breedlove_04-30-15.pdf
- Breedlove, P. (2016). *EUCOM Posture Statement*. Senatet. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Breedlove_03-01-16.pdf
- Brooks, S. G. & Meijer, H. (2021). Europe cannot defend itself: The challenge of pooling military power. *Survival*, 63(1), 33–40. <https://doi.org/10.1080/00396338.2021.1881251>
- Brooks, S. G., Ikenberry, G. J., & Wohlforth, W. C. (2012/2013). Don't come home, America: The case against retrenchment. *International Security*, 37(3), 7–51. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00107
- Cancian, M. (2016, 9. februar). *European reassurance initiative*. CSIS. <https://www.csis.org/analysis/european-reassurance-initiative-0>

- Cavoli, C. G. (2023). *EUCOM posture statement*. Senatet. [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/EUCOM%20SASC%20CPS%202023%20\(002\).pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/EUCOM%20SASC%20CPS%202023%20(002).pdf)
- Clem, R. (2018). Military exercises as geopolitical messaging in the NATO-Russia dynamic: Reassurance, deterrence, and (in)stability. *Texas National Security Review*, 2(1), 130–143. <https://doi.org/10.26153/tsw/865>
- Colas, B. (2022). Defining and deterring faits accomplis. *Parameters*, 52(2), 69–86. <https://doi.org/10.55540/0031-1723.3153>
- Congressional Research Service. (2021). *The European deterrence initiative: A budgetary overview*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10946>
- Congressional Research Service. (2022). *United States European command: Overview and key issues*. <https://sgp.fas.org/crs/natsec/IF11130.pdf>
- Crosson, T. (2006, 16. mars). *Sabers deploy to Lithuania, join NATO air policing mission*. 52nd Fighter Wing Public Affairs. <https://www.usafe.af.mil/News/Article-Display/Article/256561/sabers-deploy-to-lithuania-join-nato-air-policing-mission/>
- Deni, J. R. (2017). Rotational deployments vs. forward stationing: How can the army achieve assurance and deterrence efficiently and effectively? *US Army War College Press*. <https://press.armywarcollege.edu/monographs/408>
- Det amerikanske forsvarsdepartementet. (2018). *Summary of the 2018 national defense strategy*. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- Det amerikanske forsvarsdepartementet. (2019). *Department of defense budget fiscal year (FY) 2020*. https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2020/fy2020_EDI_JBook.pdf
- Det amerikanske forsvarsdepartementet. (2022a, 29. juni). *Fact sheet – U.S. defense contributions to Europe*. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3078056/fact-sheet-us-defense-contributions-to-europe/>
- Det amerikanske forsvarsdepartementet. (2022b). *National defense strategy*. <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>
- Det amerikanske forsvarsdepartementet. (2023). *European deterrence initiative: Department of Defense budget fiscal year (FY) 2024*. https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2024/FY2024_EDI_JBook.pdf
- Det hvite hus. (2011). *Fact sheet: U.S.-Poland bilateral defense cooperation*. Obama White House Archives. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/28/fact-sheet-us-poland-bilateral-defense-cooperation>
- Det hvite hus. (2014). *Fact sheet: European reassurance initiative and other U.S. efforts to support NATO allies and partners in Europe*. Obama White House Archives. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support->
- Det hvite hus. (2015). *National security strategy*. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2015.pdf?ver=TJJ2QfM0McCqL-pNtKHtVQ%3d%3d>
- Det hvite hus. (2017). *National security strategy*. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3d>
- Det hvite hus. (2022). *National security strategy*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- Det polske forsvarsdepartementet. (2020). *The forward command of the US V corps begins operations in Poland*. <https://www.gov.pl/web/national-defence/the-forward-command-of-the-us-v-corps-begins-operations-in-poland>
- Det polske forsvarsdepartementet. (u.å.). *Increasing the US military presence in Poland*. <https://www.gov.pl/web/national-defence/increasing-the-us-military-presence-in-poland>
- Efjestad, S. & Tamnes, R. (2019). NATO's enduring relevance. *Whitehall Papers*, 95(1), 8–25. <https://doi.org/10.1080/02681307.2019.1731206>
- EUCOM. (2020). *FY 2020 European deterrence initiative fact sheet*. <https://www.eucom.mil/document/39921/fy-2020-european-deterrence-initiative-fact->
- Ewing, P. (2021, 1. januar). *Congress overturns Trump veto on defense bill after political detour*. NPR. <https://www.npr.org/2021/01/01/952450018/congress-overturns-trump-veto-on-defense-bill-after-political-detour>
- Friis, K. (2019). Blikket i glasskulen: NATO de neste 70 år. *Internasjonal Politikk*, 77(1), 117–125. <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/view/1624/3145#RF10>
- Fryc, M. (2016). From Wales to Warsaw and beyond: NATO's strategic adaptation to the Russian resurgence on Europe's eastern flank. *Connections*, 15(4), 45–65. <https://www.pfp-consortium.org/articles/wales-warsaw-and-beyond-natos-strategic-adaptation-russian-resurgence-europes-eastern>

Utviklingen av USAs militære tilstedeværelse på NATOs østre flanke

- Garthoff, R. L. (1990). Changing realities, changing perceptions: Deterrence and U.S. security after the Cold War. *The Brookings Review*, 8(4), 13–20. <https://doi.org/10.2307/20080174>
- Geddings, L. V., Jr. (2018). *European deterrence for European assurance: The United States and Russian adventurism in the Crimea*. US Army Command and General Staff College, School of Advanced Military Studies. <https://apps.dtic.mil/sti/citations/AD1071567>
- George, J. & Sandler, T. (2022). NATO defense demand, free riding, and the Russo-Ukrainian war in 2022. *Journal of Industrial Business and Economics*, 49, 783–806. <https://doi.org/10.1007/s40812-022-00228-y>
- Gholz, E., Press, D. G. & Sapolsky, H. M. (1997). Come home, America: The strategy of restraint in the face of temptation. *International Security*, 21(4), 5–48. <https://doi.org/10.2307/2539282>
- Heeter, M. (2023, 21. mars). *Army establishes permanent garrison in Poland*. U.S. Army. https://www.army.mil/article/265027/army_establishes_permanent_garrison_in_poland
- Heisbourg, F. (2021). Europe can afford the cost of autonomy. *Survival*, 63(1), 25–32. <https://doi.org/10.1080/00396338.2021.1881250>
- Jakobsen, J. (2018). Is European NATO really free-riding? Patterns of material and non-material burden-sharing after the Cold War. *European Security*, 27(4), 490–514. <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1515072>
- Jakobsen, J. (2022). *The geopolitics of U.S. overseas troops and withdrawal*. Palgrave Macmillan.
- Knutsen, B. O. & Tvetbråten, K. (2021). Hvorfor så ambivalent? USAs politikk overfor EUs forsvarsambisjoner. *Internasjonal Politikk*, 79(1), 25–38. <https://doi.org/10.23865/intpol.v79.2518>
- Kongressen. (2013). *National defense authorization act for fiscal year 2014*. <https://www.congress.gov/113/plaws/publ66/PLAW-113publ66.pdf>
- Kongressen. (2014). *National defense authorization act for fiscal year 2015*. <https://www.congress.gov/113/plaws/publ291/PLAW-113publ291.pdf>
- Kongressen. (2015). *National defense authorization act for fiscal year 2016*. <https://www.congress.gov/114/plaws/publ92/PLAW-114publ92.pdf>
- Kongressen. (2016). *National defense authorization act for fiscal year 2017*. <https://www.congress.gov/114/plaws/publ328/PLAW-114publ328.pdf>
- Kongressen. (2017). *National defense authorization act for fiscal year 2018*. <https://www.congress.gov/115/cprt/HPRT26078/CPRT-115HPRT26078.pdf>
- Kongressen. (2018). *John S. McCain national defense authorization act for fiscal year 2019*. <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>
- Kongressen. (2019). *National defense authorization act for fiscal year 2020*. <https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf>
- Kongressen. (2020). *National defense authorization act for fiscal year 2021*. <https://www.congress.gov/116/plaws/publ283/PLAW-116publ283.pdf>
- Kongressen. (2021). *National defense authorization act for fiscal year 2022*. <https://www.congress.gov/117/plaws/publ81/PLAW-117publ81.pdf>
- Kongressen. (2022). *National defense authorization act for fiscal year 2023*. <https://www.congress.gov/117/bills/hr7900/BILLS-117hr7900pcs.pdf>
- Kugler, R. L. (1992). *Defense planning and “flexible response”: A preliminary assessment*. RAND Corporation. <https://www.rand.org/pubs/reports/R4194.html>
- Landale, J. & Gozzi, L. (2023, 15. mars). *Russia pilots reckless in drone collision – US*. BBC. <https://www.bbc.com/news/world-europe-64960384>
- Latici, T. (2018, 9. juli). *European deterrence initiative: The transatlantic security guarantee*. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625117/EPRS_BRI\(2018\)625117_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625117/EPRS_BRI(2018)625117_EN.pdf)
- Lehto, J. (2022). *From reassurance to deterrence: Tracing small state influence within NATO decision-making* [Masteroppgave, Försvarshögskolan]. DiVA. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:fn:s:diva-11493>
- Lindley-French, J. (2002). In the shade of Locarno? Why European defence is failing. *International Affairs*, 78(4), 789–811. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00280>
- Lundestad, G. (1986). Empire by invitation? The United States and Western Europe, 1945–1952. *Journal of Peace Research*, 23(3), 263–277. <https://doi.org/10.1177/002234338602300305>
- Luttwak, E. N. (1976/2016). *The grand strategy of the Roman Empire: From the first century CE to the third*. JHU Press.
- Lykke Jr., A. F. (1989). Defining military strategy. *Military Review*. <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/75th-Anniversary/75th-PDF/75th-Lykke.pdf>

- Masters, J. & Merrow, W. (2020, 23. september). *How the US military is pivoting in Europe*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/in-brief/how-us-military-pivoting>
- Matlary, J. H. (2018). *Hard power in hard times: Can Europe act strategically?* Cambridge University Press.
- Mearsheimer, J. J. & Walt, S. M. (2016). The case for offshore balancing: A superior U.S. grand strategy. *Foreign Affairs*, 95(4), 70–83. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing>
- Meijer, H. & Brooks, S. G. (2021). Illusions of autonomy: Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back. *International Security*, 45(4), 7–43. https://doi.org/10.1162/isec_a_00405
- Morgan, F. E., Mueller, K. P., Medeiros, E. S., Pollpeter, K. L. & Cliff, R. (2008). *Dangerous thresholds: Managing escalation in the 21st century*. RAND Corporation. <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG614.html>
- Myers, S. L. (2004, 3. april). As NATO finally arrives on its border, Russia grumbles. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2004/04/03/world/as-nato-finally-arrives-on-its-border-russia-grumbles.html>
- NATO. (2022a). *NATO's eastern flank: Air domain*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/2204-map-nato-eastern-flank-air-domain.pdf
- NATO. (2022b). *NATO's eastern flank: Stronger defense and deterrence*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/2203-map-det-def-east.pdf
- NATO. (2022c). *New Nato Force Model*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf
- NATO. (2023). *Deterrence and defence*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm
- Nye Jr., J. S. (1995). The case for deep engagement. *Foreign Affairs*, 74(4), 90–102. <https://doi.org/10.2307/20047210>
- O'Brien, C. (2020, 23. desember). *Trump vetoes defense bill, setting up showdown with Congress*. Politico. <https://www.politico.com/news/2020/12/23/trump-ndaa-veto-defense-bill-450286>
- O'Brien, C. (2021, 1. januar). *Senate hands Trump his first veto override*. Politico. <https://www.politico.com/news/2021/01/01/senate-hands-trump-his-first-veto-override-453290>
- Oma, I. M. & Bjerga, K. I. (2018). Avskrekkelige snubletråd i Baltikum? *IFS Insights*, 3, 1–9. https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2495760/IFS%20Insights_3_2018_Bjerga-Oma.pdf
- Plucinska, J. & Ali, I. (2020, 10. juni). *U.S.-Polish Fort Trump project crumbles*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-poland-usa-defense-forttrump-idUSKBN23H36P>
- Posen, B. R. (2013). Pull back: The case for a less activist foreign policy. *Foreign Affairs*, 92(1), 116–128. <https://www.jstor.org/stable/41721009>
- Posen, B. R. (2020). Europe can defend itself. *Survival*, 62(6), 7–34. <https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1851080>
- Posen, B. R. (2021). In reply: To repeat, Europe can defend itself. *Survival*, 63(1), 41–49. <https://doi.org/10.1080/00396338.2021.1881252>
- Reiter, D. & Poast, P. (2021). The truth about tripwires: Why small force deployments do not deter aggression. *Texas National Security Review*, 4(3), 33–53. <https://doi.org/10.26153/tsw/13989>
- Restad, H. E. (2019). Whither the “city upon a hill”? Donald Trump, America First, and American exceptionalism. *Texas National Security Review*, 3(1), 62–92. <https://tnsr.org/2019/12/whither-the-city-upon-a-hill-donald-trump-america-first-and-american-exceptionalism/>
- Reuters. (2020, 12. juni). *Poland and U.S. deny that Fort Trump proposal is bogged down*. <https://www.reuters.com/article/poland-usa-defense-forttrump-idINKBN23J2L4>
- Scaparrotti, C. M. (2017). *EUCOM posture statement*. Senatet. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Scaparrotti_03-23-17.pdf
- Scaparrotti, C. M. (2018). *EUCOM posture statement*. Senatet. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Scaparrotti_03-08-18.pdf
- Scaparrotti, C. M. (2019). *EUCOM posture statement*. Senatet. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Scaparrotti_03-05-19.pdf
- Schelling, T. C. (1960/1980). *The strategy of conflict*. Harvard University Press.
- Schelling, T. C. (1966/2008). *Arms and influence*. Yale University Press.
- Senatet. (u.å.). *Party division in the Senate, 1789-present*. <https://www.senate.gov/history/partydiv.htm>
- Senatets forsvarskomite. (2003, 10. april). *Military implications of NATO enlargement and post-conflict Iraq*. <https://www.congress.gov/108/chrq/CHRG-108shrg94843/CHRG-108shrg94843.pdf>
- Senatets forsvarskomite. (2022, 29. mars). *Hearing to receive testimony on the posture of United States European Command and United States Transportation Command*. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/22-20_03-29-2022.pdf

Utviklingen av USAs militære tilstedeværelse på NATOs østre flanke

- Shunk, D., Hornick, C. & Burkhart, D. (2017). The role of forward presence in U.S. military strategy. *Military Review*. https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/Military_Review_20170831_SHUNK_Forward_Presence.pdf
- SHAPE. (u.å.). DEFENDER-EUROPE 20. <https://shape.nato.int/defender-europe>
- Simón, L. (2014). Assessing NATO's eastern European "flank". *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 44(3). <https://doi.org/10.55540/00311723.2729>
- Slensvik, T. (2020). An adaptive approach to military strategy. I J. H. Matlary & R. Johnson (Red.), *Military strategy in the 21st century: The challenge for NATO* (s. 111–131). C. Hurst & Co. Publishers Ltd.
- Snow, S. (2018, 29. november). No more Marine rotations to the Black Sea. The Corps is focusing here instead. *Marine Corps Times*. <https://www.marinecorpstimes.com/news/your-marine-corps/2018/11/29/no-more-marine-rotations-to-the-black-sea-the-corps-is-focusing-on-the-arctic-instead/>
- Snyder, G. H. (1961). *Deterrence and defense*. Princeton University Press.
- Stavridis, J. G. (2013). *EUCOM posture statement*. Senatet. <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Stavridis%2003-19-13.pdf>
- Stevenson, J. (2020). Optimising US regional footprints: Europe. *Adelphi Series*, 60(484–486), 83–92. <https://doi.org/10.1080/19445571.2020.2092292>
- Stormoen, O. M. (2023). Beroligelse 2.0: Teori, praksis og rammevilkår i en ny tid. *Internasjonal Politikk*, 81(2), 158–187. <https://doi.org/10.23865/intpol.v81.5276>
- Thornberry, M. & Krepinevich Jr., A. F. (2016). Preserving primacy: A defense strategy for the new administration. *Foreign Affairs*, 95(5), 26–35. <https://www.jstor.org/stable/43946953>
- U.S. Air Force. (2012). *USAF activates AVDET in Poland*. <https://www.usafe.af.mil/News/Article-Display/Article/253289/usaf-activates-avdet-in-poland/>
- U.S. Army Europe Public Affairs Office. (2018). *Atlantic resolve*. <https://www.eucom.mil/document/39920/operation-atlantic-resolve-fact-sheet>
- U.S. Army V Corps. (u.å.). *About*. <https://www.vcorps.army.mil/About-Us/Mission-History/>
- Vandiver, J. (2022, 15. mars). *US has 100,000 troops in Europe for first time since 2005*. Stars and Stripes. <https://www.stripes.com/theaters/europe/2022-03-15/us-forces-record-high-europe-war-ukraine-5350187.html>
- Vershbow, A. R. & Breedlove, P. M. (2019, 7. februar). *Permanent deterrence: Enhancements to the U.S. military presence in North Central Europe*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/permanent-deterrence/>
- Watts, S., Rooney, B., Germanovich, G., McClintock, B., Pezard, S., Reach, C. & Shostak, M. (2022). *Deterrence and escalation in competition with Russia: The role of ground forces in preventing hostile measures below armed conflict in Europe*. RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA720-1.html
- Wilson, J. & Millham, A. (2008, 10. juli). *JTF-E training kicks off in Romania*. https://www.army.mil/article/10787/jtf_e_training_kicks_off_in_romania
- Wolters, T. D. (2020). *EUCOM posture statement*. Senatet. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Wolters_02-25-20.pdf
- Wolters, T. D. (2021). *EUCOM posture statement*. Senatet. <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/CLEARED%20USEUCOM%20SASC%20Congressional%20Posture%20Statement.pdf>
- Wolters, T. D. (2022). *EUCOM posture statement*. Senatet. [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/SASC%2029%20MAR%202022%20EUCOM%20Statement%20\(Gen%20Wolters\).pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/SASC%2029%20MAR%202022%20EUCOM%20Statement%20(Gen%20Wolters).pdf)
- Woyke, P. (2016, 5. juli). *Cautious and rotational – US military engagement on NATO's eastern flank*. Centre for Eastern Studies. https://aei.pitt.edu/77822/1/commentary_216.pdf
- Zapfe, M. (2017). Deterrence from the ground up: Understanding NATO's enhanced forward presence. *Survival*, 59(3), 147–160. <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1325604>
- Åtland, K. (2021, 3. juni). *Eskalering, eskaleringskontroll og eskaleringsdominans*. Atlanterhavskomiteen. <https://www.atlanterhavskomiteen.no/ukens-analyse/eskalering-eskaleringskontroll-og-eskaleringsdominans>

Abstract in English

**The Evolution of US Military Presence on NATO's Eastern Flank:
Reassuring Allies, Deterring Russia, and Managing Escalation**

Concurrent with increasing Russian revanchism and aggression from 2014, the US approach to military presence on NATO's Eastern flank has evolved. Overall, the development could be perceived as change in rationale from reassurance of allies to deterrence of Russia by punishment and, in recent years, deterrence by denial. This has resulted in altered structures for presence, resulting in changes of dispositions on the ground that has contributed to increasing the credibility of NATO's deterrence doctrine. The rhetorical offensiveness of U.S. strategic communication has also become more powerful and exercise activity scaled up. This indicates a change in US perception of escalating activity. There is persistent bipartisan agreement on the continuation of US deep-engagement in Europe, with similar perceptions in the US military-leadership. This underpins the theory of an "institutionalized practice" of military presence and Great Power Persistence. The enhanced credibility of US-NATO deterrence on the Eastern flank lowers the likelihood of fait accompli-scenarios. This has security implications for countries located elsewhere that Russia may wish to challenge, both conventionally and through Hybrid means.

Keywords: transatlantic relations · great power persistence · NATO · denial · fait accompli