

SCEEUS GUEST COMMENTARY - SVENSKA MOSKVA-AMBASSADÖRER REFLEKTERAR

Vilka lärdomar kan dras trettio år efter Sovjetunionens upplösning?

Veronika Bard, Sveriges ambassadör i Moskva 2012-2015

9 februari 2022

Sammanfattning

- Förklaringsmodellen för det ryska säkerhetspolitiska agerandet, inklusive aggressionen mot Ukraina, är komplex. Rysk politik måste ses i ett historiskt perspektiv där inrikes-, säkerhets- och utrikespolitik är kommunicerande kär. Kontroll och dominans är nyckelorden, såväl inåt som utåt
- Något paradigmskifte från Sovjetdiktatur till rättsstatligt baserad demokrati och marknadsekonomi ägde aldrig rum. Embryot till politisk och ekonomisk pluralism har förvandlats från styrd demokrati till ett samhällssystem på god väg mot autokrati
- Den inre repressionen reflekteras av yttre aggression. Intressesfärstänkandet är en komponent i doktrinen mot "färgrevolutioner" i de forna Sovjetrepublikerna. I demokratier som Georgien, Ukraina och Moldavien undermineras suveränitet och territoriell integritet med militära medel medan regimerna i tex Belarus, Kazakstan och Syrien stöttas på olika sätt
- En samordnad, heltäckande "whole of government"- strategi behövs för Sveriges relationer med Ryssland med särskild uppmärksamhet även på hybridhot och hot som genereras från inrikespolitiska repressionen och brott mot mänskliga rättigheter. EU-politiken och den transatlantiska sammanhållningen är centrala för Sverige och de östeuropeiska länderna får inte glömmas bort
- Viktigt att så långt möjligt utan att kompromettera stödja breda och mångfacetterade kontakter och föra en aktiv dialog med svenska investerare och företag som bedriver handel i Ryssland för ömsesidigt utbyte och eventuellt stöd

Två synsätt, två system

I det rådande säkerhetspolitiska läget utlöst senast av det ultimativa och aggressiva ryska agerandet riktat mot Ukraina, USA, Nato och i praktiken hela den europeiska säkerhetsordningen måste man granska såväl rysk inrikes- som utrikes- och säkerhetspolitik för att formulera rekommendationer för framtida svenskt och europeiskt agerande. Förklaringsmodellen att Kreml enbart söker revansch för den förödmjukelse som Västvärlden förment utsatte Ryssland för efter Sovjetunionens upplösning, särskilt i form av upptagandet av nya Natomedlemmar är ensidig och förenklad. Verkligheten är mer komplex och modellen måste istället utgå ifrån Kremls historiskt betingade och uppfattade behov att skydda - ofta i praktiken expandera - sitt territorium och i slutändan sin egen regimsäkerhet. Historiskt har det också skett genom att utöva maximal kontroll över den ryska befolkning, de länder man utpekade som tillhörande den ryska intressesfären och i förlängningen den globala världsordningen. Kontroll i i Kremls tolkning betyder dominans. Kontrollverktygen hämtas bitvis ur de mest repressiva perioderna i rysk och sovjetisk historia och omfattar allt mer autokratiska metoder, inte enbart militära, ekonomiska och politiska medel utan även genom påverkansoperationer extraterritoriellt, inklusive på de internationella arenorna.

Det är värt att värna om den rådande europeiska säkerhetsordningen, som det inte är något egentligt fel på, både i samtal och handling. Det man från rysk sida bla vill åstadkomma med hot om våld och kravet på stormaktsbaserad intressesfärspolitik är en explicit, formell acceptans för tidigare, pågående och framtida överträdelser i sin förment rättmätiga intressesfär. Eventuellt skulle man nöja sig med en informell de facto acceptans. Redan en begränsad accept av de ryska kraven får, som vi sett prov på, till följd att Europa och EU, särskilt mindre stater, exkluderas från förhandlingsbordet där president Putin tar plats. Grundvalarna för den europeiska säkerhetsordningen såsom de kodifierats i en rad avtal under 1990-talet, har redan ruckats och skulle härmed upphävas ensidigt av signatären Kreml. Det banar väg för utökad rysk dominans och kontroll över de forna sovjetrepublikerna och där bortom, varvid framförallt mindre länders rätt att bestämma över sin suveränitet och territoriella integritet berörs. I sammanhanget har man från rysk sida explicit lovordat Sverige och Finland både som "säkerhetstillskott" genom sin "neutralitet" och omvänt att ländernas eventuella Natomedlemskap skulle få följder. Den ryskledda säkerhetsorganisationen CSTO:s ingripande i Kazakstan nyligen kan ses som exempel på intressesfärspolitik där en Rysslandstrogen auktoritär ledare får stöd av Kreml, sannolikt mot vissa eftergifter. Förhållandet mellan Ryssland och Belarus saknar inte nyanser, men på liknande sätt torde det ryska politiska och ekonomiska stödet till den belarusiska regimen vara av avgörande karaktär. Det unilaterala ryska agerandet i den senaste väpnade konflikten mellan Armenien och Azerbajdzjan är ett liknande exempel på ensidigt åsidosättande av det etablerade, OSSE-förankrade konfliktlösningsformatet, där Ryssland var en av medlarna, och samtidigt ett sätt att underminera den i ryska ögon alltför självständiga armeniska ledningen som kommit till makten efter gatuprotester.

Från rysk sida har man inte stuckit under stolen med att man i förlängningen har en ambition att med stöd av andra aktörer med liknande mål, som t.ex. Kina, försöka stoppa den "amerikanskstyrda" västliga hegemonin och världsordningen. Ett paradigmskifte där auktoritära och mer eller mindre fascistiska samhällssystem skulle ersätta dagens idé och system, om än ofullständiga, med demokratiskt valda ledare, maktindelning, mänskliga fri- och rättigheter och social marknadsekonomi.

Det inhiberade paradigmskiftet

Slutet på kalla kriget och utvecklingen från tiden för Sovjetunionens sönderfall fram till 2000-talets början innebar utan tvivel kaos och umbäranden inte minst för många ryssar. Tiden präglades bl.a. av Tjetjenienkrigen, vars orsaker och följder aldrig har bearbetats ordentligt av det ryska samhället. Samtidigt förde förändringarna med sig utvecklingsmöjligheter på såväl de samhällspolitiska som ekonomiska områdena. Det förväntade paradigmskiftet ägde dock aldrig rum. Persongalleriet vid makten och bakom kulisserna byttes aldrig radikalt ut och någon lustration eller reformering av KGB ägde aldrig rum. Allt för många vanliga människor utarmades och blev lottlösa i den nya ordningen. Det finns belagt i initierad litteratur och forskning hur det sovjetiska nomenklaturasystemet och kommunistpartiets utstuderade konstruktioner för det som idag kallas "rent seeking" och dubbel bokföring justerades och raffinerades av de nygamla aktörerna. Ekonomiska incitament som alltjämt är användbara instrument för Kreml för att befästa nätverk och knyta oligarker och trogna yrkeskårer, särskilt bland maktorganen, till sig. Trots den initiala liberaliseringen och det officiella fördömandet av kommunisttidens repression och förbrytelser levde det "socialistiska samhällskontraktet" mellan den politiska ledningen och befolkningen kvar enligt vilket den senare förväntades acceptera att inte blanda sig i politiken mot att makthavarna garanterade medborgarna billigt bröd och låga hyror. När den f.d. KGB-tjänstemannen tillika FSB-chefen Vladimir Putin kom till makten förändrades däremot den relativa maktindelning som rått mellan den politiska ledningen och säkerhetstjänsten, eftersom gränsen dem emellan i princip började suddas ut. Stegvis inleddes begränsningen av de medborgerliga fri- och rättigheter som hunnit få fotfäste i samhället. Första måltavlan för inskränkningarna blev yttrandefriheten som testats vilt i det brokiga och ibland brutala medielandskapet. Den politiska ledningen signalerade att det man inte kunde kontrollera såg man som hot mot regimen och landet. Opposition och oliktankande och grupper med svagt samhällsstöd som HBTQ-personer, stigmatiserades och började likställas med folkfiender och i grava fall med förrädare. Den mestadels symboliska liberaliseringen under Medvedevs första tid som president mot bakgrund av stigande råvarupriser och ett skenbart lugn innebar emellertid inte någon fundamental förändring av systemet som också omfattade den militära interventionen i Georgien 2008.

Övergången från "styrd demokrati" med pseudokonkurrens inom begränsade ramar till allt mer autokrati tog fart när medborgarna i flera stora städer trots reallöneökningar började ifrågasätta "kontraktet" med makthavarna. Det växande skiktet av ryssar som fått del av det ekonomiska välståndet som inte minst oljeinkomsterna fört med sig reagerade med stora demonstrationer inte bara i storstäderna väster om Ural. Vanliga människor protesterade mot det massiva fusket vid Dumavalet 2011 och det maktfullkomliga rollbytet mellan tandemparet Vladimir Putin och Dmitrij Medvedev på president- och premiärministerposterna. Efter Vladimir Putins återval som president för tredje gången 2012, återigen med tveksamma metoder som möttes av fortsatta protester, tog de repressiva åtgärderna ny fart. Skenrättegångar mot fredliga demonstranter, förgiftningar av obekväma och oliktankande, "agentstämpling" enligt den då nyttillkomna lagstiftningen mot utlandsfinansierade aktiviteter infördes och har byggts ut ytterligare för att tysta och likvidera icke-statliga organisationer och deras medlemmar. Det senaste dråpslaget var den påtvingade stängningen av människorättsorganisationen och dokumentationscentret Memorial, som också slår mot rätten att minnas historien.

Inre repression och yttre aggression

Parallellt med den repressiva utvecklingen inom Ryssland började man från Kremls sida allt tydligare ifrågasätta den säkerhetspolitiska arkitekturen i Europa och de avtal och

överenskommelser som slutits inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). De olika folkliga demonstrationerna och upproren mot korrupta makthavare från början av 2000-talet i Georgien, Ukraina och Kirgizistan benämndes "färgrevolutioner" och skyldes ofta på västliga infiltratörer som sades vilja underminera de rådande regimerna. Det är fortfarande en anklagelsegrund som används av Kreml för att avvärja och beivra inhemska protester förment förorsakade av utländska agenter och terrorister. Doktrinen introducerade också den ryska avsikten att med alla medel, även militära, skydda ryska medborgare och ryska intressen utomlands. Flera internationella avtal som tillkommit för att stärka förtroendet, öka transparensen på det militära området och främja nedrustning sades i samma veva upp av Moskva. Arbetet inom de mekanismer som tillkommit för de s.k. utdragna konflikterna, där Ryssland tillskansat sig en medlande roll och samtidigt är part i målet, saboterades. I stället för att delta i lösningen av dessa långdragna konflikter och skapa säkerhet för de berörda länderna och deras invånare har konflikterna använts av Kreml för att så split, utöva påtryckning och förhindra ett närmande till Väst. Genom det ryska militära agerandet i strid med folkrätten gentemot länder som Georgien, Moldavien och Ukraina har det säkerhetspolitiska läget i Europa och förutsättningarna för att hitta lösningar ytterligare drastiskt försämrats.

Kremls inrikespolitiska dagordning gör inte halt vid landets gränser. I tilltagande grad söker Ryssland bundsförvanter som Kina, Kuba, Venezuela, Iran och Vatikanen för att i FN och andra internationella fora motarbeta en global regelbaserad världsordning och överenskommelser som stärker grundläggande mänskliga fri- och rättigheter, det civila samhället, jämställdhet och kvinnors och barns rättigheter. Syrien är ett talande exempel på den ryska modell som Kreml valt att lyfta fram internationellt för fredsskapande och ansvarsutkrävande. Till andra för Sverige och EU angelägna frågor kan läggas klimat- och miljöarbetet, bistånd och humanitärt stöd där den ryska hållningen inte kan beskrivas som progressiv utan där man ofta motarbetar överenskommelser.

Konvergensteorin 2.0

Ryska statsvetare liksom kolleger i väst har pekat på hur västländer under 2000-talets början medverkade till och lät sig duperas av den "styrda demokrati" som Vladimir Putin byggde upp med en skenbart formell maktdelning, partipluralism enligt DDR-modell, och oljebaserad ekonomisk tillväxt. Samtidigt ökade den inre repressionen och Väst utpekades som såväl demoraliserat och svagt och anstiftare av opposition i Ryssland. Motståndet mot en global regelbaserad världsordning ökade, liksom mot FN:s och de internationella organisationernas roller. Arbetet i FN:s säkerhetsråd och budgetkommittén blockerades eller stoppades allt oftare med veto. De statsstyrda TV-kanalernas antivästliga propaganda och trollverkstädernas påverkansmetoder vässades vilket märktes påtagligt i förspelet till och under Georgienkriget. Högerpopulistiska rörelser och partier i Europa knöts till Moskva och fick i flera fall finansiellt stöd för sin verksamhet. Det kan i efterhand tyckas tondövt eller naivt att både Obamaadministrationen och EU sträckte ut händerna efter Georgienkriget och lanserade initiativ för utökat samarbete med Moskva i form av USA:s s.k. reset-politik och EU:s partnerskap för modernisering. En variant av ignorans är "Londongradisering", en policy inte begränsad till Storbritannien utan spridd inom och utom EU som går ut på att locka till sig kapital genom att låta välbärgade ryska medborgare köpa medborgarskap, egendomar, tidningar och fotbollsklubbar utan någon djupare bakgrundskontroll av pengarnas härkomst eller hänsyn till följderna för t.ex. bank- och domstolsväsendena.

Ekonomiskt beroende och sanktioner

I säkerhetspolitiskt oroliga tider blir handelsberoendet mellan Ryssland och EU-länderna, framförallt på energiområdet, men även företagsinvesteringar på den ryska marknaden en utmaning både för EU-enigheten och på det inrikespolitiska planet. Gastillgång, importrestriktioner och sanktioner splittrar och tjänar som påtryckningsmedel. EU-kommissionens energidiversifieringspolitik och beivrandet av rysk prismanipulation har givit viss respekt för EU som ekonomisk maktfaktor. Med tilltagande nationalistiska strömningar i Europa har sårbarheten ökat och försvårat ett holistiskt EU-perspektiv. En ändamålsenlig handelspolitik kräver att Rysslandskompetensen ständigt uppdateras och samordnas nationellt och inom EU för att nå enighet om verklighetsbilden och handlingslinje. På det nationella planet är det därför viktigt att politiskt ansvariga upprätthåller en kontinuerlig dialog med de företag som investerat eller handlar på den ryska marknaden och förmedlar aktuella bedömningar av det säkerhetspolitiska läget och i mån av behov ger stöd men givetvis även inhämtar företagets kunskaper och erfarenheter.

Rekommendationer

Givet Rysslands strategiska vikt för Sverige behövs i likhet med det policyarbete som bedrivs för Sveriges multilaterala och bilaterala politik inom EU och FN och gentemot enskilda länder som tex Kina ett samlat grepp. En övergripande analys av behov och mål för ett väl samordnat svenskt agerande i relation till Ryssland behövs. För ett sådant arbete rekommenderas att:

- Ett operativt forum skapas som kontinuerligt samlar in och utnyttjar all tillgänglig expertis och kunskap inom och utanför regeringskansliet inklusive svenska myndigheter för att erhålla en samstämd "whole of government"-analys av svenska intressen, styrkor och sårbarheter och dito om Ryssland. Syftet är att utarbeta en samordnad politisk strategi och handlingsplan. Sverige har mångåriga och mångfacetterade relationer till Ryssland på en rad samhällsområden bla ca 500 svenska företag på den ryska marknaden. Dessa perspektiv behöver omfattas av arbetet.¹
- I analysen inkludera såväl den inhemska utvecklingen i Ryssland som ryskt utrikes- och säkerhetspolitiskt agerande, inklusive på de multilaterala arenorna i FN och de andra internationella organisationerna (såväl avseende olika konfliktfrågor, hybridhot och brott mot mänskliga rättigheter samt geografiska/regionala frågor som "mjuka" områden såsom handel och ekonomisk utveckling, bistånd och humanitärt stöd, klimat, miljö, jämställdhet m.m).
- Öka kunskapen i Sverige allmänt och hos en vidare krets av relevanta beslutsfattare och aktörer om Ryssland och rysk politik och säkerställa att kunskaper i ryska språket främjas. Frågan som utretts och utmynnat i konkreta förslag på samarbete med andra departement och myndigheter behöver omsättas. Det nyligen av regeringen inrättade Centrum för Östeuropastudier (SCEEUS) är ett bra exempel på kapacitetshöjning, men svarar inte för språkförsörjningen.

¹ Exempel på ett sådant strategiarbete kan hämtas från det brittiska parlamentets och regeringens löpande analys och arbete med den s.k. "Cross Whitehall Russia Strategy". Perspektivet är långsiktigt och har som mål att bygga relationer till ett Ryssland "som väljer att samarbeta i stället för att utmana och konfrontera". HMG Russia Unit är det operativa forum på tjänstemannanivå som agerar på mandat från landets nationella säkerhetsråd (jmf Finland).

- Utifrån den samlade svenska analysen och handlingsplanen i större utsträckning använda och fördjupa det nordiska samarbetet på huvudstadsnivå och i fält i frågor som rör Ryssland utifrån den samsyn som kan uppnås för nordiskt agerande även på de internationella arenorna
- Använda de multilaterala arenorna som FN/Internationella organisationerna, EU, OSSE, partnerskapssamarbetet med Nato/transatlantiska länken, Europarådet mfl samt bilaterala relationer med andra likasinnade och /eller viktiga aktörer (förutom USA länder som Kanada, Nya Zeeland, Australien, Japan, Sydkorea m.fl.) beroende på ämne och relevans för att förmedla svensk politik och öka kunskap och förståelse för den säkerhetspolitiska situationen i Nordeuropa. Koopplingen från Arktis över Nordatlanten och Östersjön ner genom Central- och Östeuropa till Svarta havet och Södra Kaukasien bort till Centralasien behöver uppmärksammas
- Ha beredskap att med likasinnade aktörer i dessa sammanhang identifiera, bevaka och bemöta rysk politik och agerande på flera arenor samtidigt eller konsekutivt
- Befästa EU-politiken och den transatlantiska sammanhållningen som centrala element för Sveriges Rysslandspolitik, inkluderande de östeuropeiska ländernas fundamentala betydelse.

Samtliga texter i serien Svenska Moskva-ambassadörer reflekterar skrevs under slutskedet av 2021 och publicerades den 9 februari 2022.