

## Russisk udenrigspolitik: Uforudsigelighed, store planer eller realpolitik?

*Den 18. marts 2014 annekterede Rusland Krim i strid med folkeretten og de spilleregler i øvrigt, som siden 1991 har været grundlaget for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Samtidigt spillede Rusland en central rolle i forbindelse med konflikten i det sydøstlige Ukraine. I 2015 greb Rusland militært ind i konflikten i Syrien til støtte for præsident Assad.*

**AF THOMAS WINKLER, AMBASSADØR  
MOSKVA**

Det er blevet populært både at tale om en ny kold krig mellem NATO og Rusland og klassificere Rusland som "uforudsigelig". Hvis man foretager en mere tilbundsående analyse af de kræfter, der styrer russisk udenrigspolitik, tegner der sig imidlertid et mere nuanceret billede.

### **En russisk udenrigspolitisk ideologi?**

Den Kolde Krig var en kamp mellem to meget forskellige ideologier: kapitalismen og kommunismen, som hver på deres måde havde territorial ekspansion som et indbygget element. Der er vestlige analytikere og politikere, som på grundlag af Ruslands ageren i de seneste år, konkluderer, at Rusland igen har en sådan ekspansionistisk ideologi (en såkaldt 'Putin-doktrin').

Når man læser de 12 strategiske dokumenter fra den russiske præsidents sikkerhedsråd, som udgør det formelle grundlag for russisk

udenrigs- og sikkerhedspolitik, og i øvrigt følger den interne debat i Rusland tæt, er det meget svært at få øje på en sådan "ideologi". Det er selvfølgelig ikke det samme som, at den ikke er der, og spørgsmålet er derfor, om den konkrete russiske udenrigspolitiske ageren i de seneste to år kan tages som udtryk for, at en sådan ideologi eksisterer.

### **Krim, det sydøstlige Ukraine og Syrien**

Set fra Moskva, er der ingen tvivl om, at den primære begrundelse for den ulovlige annektering af *Krim* var sikkerhedspolitisk. Moskva frygtede, at det nye styre i Kiev ikke ville acceptere aftalen om den russiske Sortehavsflåde og dens base i Sevastopol. Det var sikkerhedspolitisk helt uantageligt for Rusland at miste denne base og dermed grundlaget for operationer i Sortehavet og Middelhavet.

Det russiske engagement i *konflikten i det sydøstlige Ukraine* har også sikkerhedspolitiske overtoner. Der er kredse i Rusland, som mener, at Ruslands sikkerhed per se er truet,

når man kan trække en streg fra Skt. Petersborg til Rostov-on-Don, og der ikke er en reel ”buffer” vest for denne streg – sådan som det er tilfældet i dag. Det er dog vurderingen i Moskva, at dette ikke er det afgørende argument for det russiske engagement Ukraine.

Ukraine er det land i Europa, som ligner Rusland mest, og derfor ville et Ukraine, hvor demokratiske og økonomiske reformer efter vestligt forbillede faktisk lykkedes, være et første brugbart tilfælde for de mange russere, der ønsker et andet Rusland. Derfor ønsker det nuværende russiske styre ikke, at Ukraine lykkes.

Baggrunden for det russiske militære indgreb i *Syrien* ligger i forlængelse heraf. Rusland har igen og igen understreget det uacceptable i, at ”det internationale samfund” fjerner det, som i Rusland opfattes som lovlige regimer i andre lande. Op til det militære indgreb havde præsident Putin selv fremhævet, at Rusland ikke kunne acceptere, at Assad blev fjernet med magt. Da det var ved at ske, greb Rusland ind.

Bag denne russiske udenrigspolitiske doktrin ligger en opfattelse i Kreml af, at hvis dette bliver accepteret international politik, så er det aktuelle styre i Rusland det næste, som står for tur. Da man samtidigt sætter lighedstegn mellem ”det internationale samfund” og USA, som er den eneste, der er stærk nok til faktisk at true det russiske styre, er og bliver USA hovedfjenden. Det var derfor også et argument for engagementet i Syrien, at man kunne vise resten af verden og den russiske befolkning, at Rusland kan forhindre USA i at føre denne politik ud i livet.

### **Russiske udenrigspolitiske doktriner**

Ovenstående viser, at den russiske udenrigspolitisk ageren ikke er baseret på nogle mere eller mindre flyvske overordnede værdier eller en stor forkromet samlet plan, men på en meget konkret analyse kombineret med en række forskellige doktriner. Der er ikke en sådan direkte forbindelse mellem de tre situationer, at man på det grundlag kan konkludere, at der foreligger en overordnet russisk plan med ekspansion som hovedbyggestenen. Hvis der havde været en sådan plan, ville Rusland så ikke for længst have accepteret de ansøgninger om optagelse i Den Russiske Føderation, som separatisterne i Lugansk og Donetsk gentagne gange har fremsendt, men som man fra russisk side har undladt at besvare?

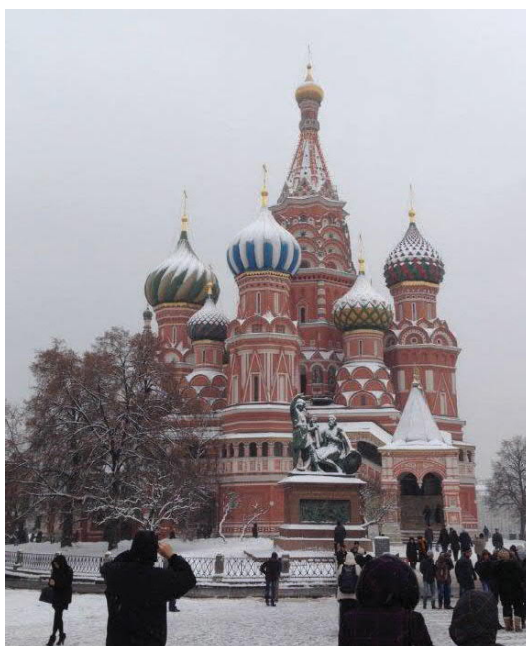
Ovenstående viser også, at den russiske ageren i de tre situationer ikke var uforudsigelig – i hvert fald ikke i bagklogskabets klare lys. Man skal derfor også fremadrettet være forsigtig med at forveksle uforudsigelighed med det forhold, at de lukkede og hurtige russiske beslutningsprocesser er vanskelige at trænge ind i og forstå. Dét, at manglende indsigt og deraf flydende mangelfuld analyse får de russiske beslutninger til at fremstå som overraskende, er ikke det samme som, at de i en russisk logik er uforudsigelige.

Hvis der ikke er en overordnet ”Putin-doktrin”, hvad er det så, der driver russisk udenrigspolitik? Et gennemgående tema i både ovennævnte strategiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske dokumenter, og i de tre beskrevne situationer, er hensynet til at beskytte Rusland. Der er tale om en indadvendt snarere end en udadvendt tilgang til udenrigspolitikken: man agerer udenrigspolitisk, når det er nødvendigt for at beskytte Ruslands territorium og – ikke mindst – politiske system. Som i mange andre lande bliver indenrigspolitikken dermed en central drivkraft for udenrigspolitikken.

### **Russisk indenrigspolitik**

For at forstå russisk udenrigspolitik er det således nødvendigt at forstå russisk indenrigspolitik, og det er ofte på det punkt, at den traditionelle vestlige analyse svigter.

Når man kigger på aktuel russisk indenrigspolitik springer det i øjnene, at indgrebene mod fri meningsdannelse og krænkelse af menneskerettighederne er taget voldsomt til i det seneste år. Dette er så meget mere påfal-



» **Ukraine er det land i Europa, som ligner Rusland mest, og derfor ville et Ukraine, hvor demokratiske og økonomiske reformer efter vestligt forbillede faktisk lykkedes, være et brugbart fortilfælde for de mange russere, som ønsker et andet Rusland. Derfor ønsker det nuværende russiske styre ikke, at Ukraine lykkes.**





dende, da der ikke er en organiseret opposition, som reelt truer præsidenten og hans system. Tværtimod er Putins reelle popularitet stabilt høj. På trods heraf finder systemet det nødvendigt hele tiden at stramme skruen over for den opposition, som faktisk findes. Senest har man fundet det nødvendigt at samle alle de interne magt-udøvelsessystemer i én samlet nationalgarde under præsidentens direkte kontrol. Så uanset oppositionens svaghed, er der alligevel nogen, som mener, at deres magt er truet. Det er der mindst to grunde til.

Den første er den svage russiske økonomi. I lighed med Sovjetunionen, er økonomien Ruslands akilleshæl, da den fortsat er baseret på råstofeksport, herunder særligt olie og gas, og dermed meget sårbar over for fald i olieprisen. Udviklingen siden december 2014 har i den grad bekræftet dette, og Rusland befinder sig fortsat i en økonomisk krise. Den økonomiske situation har ganske vist stabiliseret sig i de seneste måneder, men der er bred enighed om – også langt ind i regeringens rækker – at afmatningen vil fortsætte i mange år fremover, hvis der ikke gennemføres grundlæggende økonomiske reformer. Det risikerer imidlertid at føre til social uro, og det har man ingen interesse i op til et parlamentsvalg i september i år og et præsidentvalg i 2018. Stagnationen vil derfor fortsætte, selv om det også indebærer risiko for social uro. Det russiske statsbudget er under stærkt pres, der skæres voldsomt ned fx i uddannelsessektoren og på det sociale område, og det er svært at forestille sig, at ikke også pensionerne må holde for. Det kan presse de i forvejen hårdt pressede russere i regionerne ud i en situation, hvor de kan vælge at gå på gaden. Den nye nationalgarde skal nok sørge for, at det ikke breder sig, men det opfattes tydeligvis i Kreml som en trussel. Og som en trussel af en så alvorlig karakter, at ikke en gang den voldsomme officielle dyrkning af patriotismen og ”de ydre fjender” er nok til at dæmme op for den alene.

En anden grund til at slå hårdt ned på oppositionen ligger i den meget langsigtede tænkning, som præger rådgiverkredsen omkring præsidenten. De tænker frem til efter 2024, hvor Putin i princippet ikke kan stille op igen, og er øjensynligt bekymrede for, om de så kan besvare deres magtposition. Det er også baggrunden for den interne magtkamp, som synes at udspille sig i Kreml i øjeblikket, og som bl.a. får den eksisterende opposition til at fasholde den lave profil, som de har indtaget siden drabet på oppositionspolitikeren

Boris Nemtsov i februar 2015: Når de store bjørne slås, holder skovens andre dyr sig skjult.

Sammenfattende er der én ting, som driver såvel præsident Putin som hans system: fastholdelse af magten i Rusland. Det er den magt, som giver dem adgang til at udnytte Ruslands enorme rigdomme. Det er derfor nærliggende at konkludere, at også russisk udenrigspolitik primært styres af ønsket om at beholde magten i Rusland. Derfor må et velfungerende Ukraine ikke blive et samlingspunkt for den russiske opposition, og Rusland vil gribe ind, som de gjorde i Syrien, hver gang der er risiko for, at regimeskifte udefra bliver en accepteret international norm.

Sammenhængen mellem indenrigs- og udenrigspolitik er meget tydeligt, når det gælder Ruslands forhold til NATO. NATO ligestilles i Rusland med USA, og stort set alt, hvad der kommer ud af NATO, spindes indenrigspolitisk i de officielle russiske medier på en sådan måde, at store dele af befolkningen er overbevist om, at NATO lige om lidt angriber Rusland, hvilket kun får støtten til Putin til at stige.

#### **Fremtiden: aktioner og reaktioner**

Det russiske styre er hverken galt eller følger en stor forkromet plan om territoriell ekspansion. Rusland træffer de beslutninger – hurtigt og i et lukket rum, som ses som nødvendige for at bevare det nuværende system ved magten også efter 2024. Udenrigspolitisk betyder det bl.a., at Rusland fortsat vil skabe usikkerhed, hvor Rusland kan fx gennem en fortsat hård retorik i forhold til det russiske mindretal og i særdeleshed i forhold til USA på alle tænkelige områder. Rusland vil også fortsat dyrke den ”divide-and-rule” politik, som de er eksperter i, herunder særligt i forhold til EU, hvor sammenholdet vil blive sat på en afgørende prøve ved årets udgang, når de mest indgribende sanktioner mod Rusland udløber.

Fortsat sammenhold både i EU og transatlantisk er derfor et afgørende mål i sig selv. Konkrete reaktioner fra NATO på den usikkerhed, som Rusland fortsat vil søge at fremme i de lande, hvor der bor russiske mindretal, herunder ikke mindst i de baltiske lande, er også en nødvendighed. Den frygt for russisk intervention, som dette fører med sig, skal selvfølgelig tages alvorligt, uanset at det næppe er en meget konkret trussel. Det seneste NATO-topmøde viste også, at det er mu-

ligt at træffe de nødvendige beslutninger og samtidig skrue retorikken sammen på en sådan måde, at den ikke kan anvendes af det russiske system til at overbevise russerne om, at NATO angriber lige om lidt, og at de derfor både må støtte det nuværende styre og acceptere det aktuelle økonomiske hardship.

Det ideelle ville være, hvis sammenholdet i fx EU også kunne bruges til at sige endnu klarere fra over for Rusland i internationale og regionale fora. Den russiske ageren i de senere år har bekræftet, at Rusland er parat til at ignorere både folkeretten og øvrige internationale spilleregler. Mere konkret er den russiske tilgang til menneskerettighederne, hvorefter de må vige for ”nationale traditioner”, en tilgang, som mange stater uden for den vestlige kreds har sympati for. Hvis ikke bl.a. EU er i stand til at imødegå denne tendens, så er der en risiko for, at årtiers menneskerettighedsarbejde rulles tilbage.

Man bør fra vestlig side også søge dialog med Rusland. I det russiske verdensbillede er den formelle dialog fx i NATO-Rusland, Rådet og mellem Rusland og EU vigtig, da den viser respekt for Rusland. Det er dog ikke dialogen i disse fora, der vil føre til en ændret russisk politik, og også disse fora bør derfor i endnu højere grad anvendes til at sige klart fra overfor Rusland. Når Rusland fx begynder at tale om samarbejde for at mindske spændingerne i Østersøen, bør man gøre det hel klart, at svaret er let: Hvis Rusland ændrer politik, forsvinder spændingerne.

Derimod kan dialog på områder, hvor Rusland og Vesten har klare sammenfaldende interesser, føre til et faktisk og konstruktivt samarbejde, som igen kan føre til en forbedret stemning, som kan smitte af på andre

områder, hvor man ikke har fælles interesser. For Danmark er samarbejdet med Rusland i og om Arktis et eksempel herpå. Et andet område ville være terrorbekæmpelse, hvor Rusland med tusindvis af foreign fighters i Syrien og Irak er lige så bekymret for fremtiden, som man er i Vesten.

Ukraine kommer også fremover til at spille en helt central rolle for forholdet mellem Vesten og Rusland, og den vestlige tilgang til Ukraine vil på mange måder være bestemmende for det fremtidige forhold til Rusland. Rusland er givet, godt tilfreds med den aktuelle mudrede situation. Omvendt er det netop i Ukraine, at en vestlig ”succes” er vigtigst – også på den lange bane. Derfor bør man fra vestlig side spørge sig selv, om man er parat til at satse alt det, som er nødvendigt for at sikre, at Ukraine bliver en succes, herunder beskytte de massive investeringer, som er en forudsætning for denne succes.

Sidst men ikke mindst, skal man huske de millioner af russerne, som vil et andet system end det nuværende. De ligger lavt i øjeblikket, men det betyder ikke, at de ikke er der. Hvis man på lang sigt vil et andet Rusland, skal man støtte disse kræfter. Det kræver nytænkning, da det nuværende styre slår hårdt ned på alt, som lugter bare en lille smule af organiseret modstand. Men det er ikke umuligt at finde veje frem til støtte for den frie presse og de NGO’er, som fortsat får lov til at virke. En sådan investering er nok en investering i en relativ fjern fremtid, men spørgsmålet er, om vi har råd til at lade være? ■

**» Der er tale om en indadvendt snarere end en udadvendt tilgang til udenrigspolitikken: Man agerer udenrigspolitisk, når det er nødvendigt for at beskytte Ruslands territorium og – ikke mindst – politiske system. Som i mange andre lande, bliver indenrigspolitikken dermed en central drivkraft for udenrigspolitikken.**