

Europæisk afhængighed af russisk gas – Har vi noget at frygte?¹

Jakob Riiskjær Nygård og Søren Møller Rasmussen

begge studerende ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Hvad betyder det for europæisk energisikkerhed, at vi importerer 25 % af vores gas fra Rusland? Bør vi frygte politisk motiverede afbrydelser af gasleverancer? Før vi kan stille os selv disse spørgsmål, må vi spørge os selv om, hvorvidt russerne overhovedet er i stand til og villige til at afbryde europæiske gasleverancer.

Indledning

Rusland besidder både evnen og viljen til at bruge gas som et udenrigspolitisk magtmiddel. Spørgsmålet, om hvorvidt hun gør det, dukker jævnligt op i både den offentlige og den akademiske debat. Nogle mener, at konflikter mellem Rusland og importører af hendes gas skal opfattes som økonomiske konflikter. Andre mener, at de skal opfattes som politiske konflikter. De færreste forholder sig imidlertid til spørgsmålet om, hvorvidt hun overhovedet er i stand til at benytte gas politisk. Denne artikel bidrager til debatten om europæisk energisikkerhed og import af russisk gas, ved at undersøge Ruslands evne og vilje til at benytte gas som et udenrigspolitisk magtmiddel og når frem til, at både evne og vilje er til stede.

25 % af EU's gasforbrug dækkes af import fra Rusland, og dette tal forventes at stige i løbet af de kommende årtier som led i EU's bevægelse mod et mere klimavenligt energiforbrug. Spørgsmålet om, hvorvidt europæiske importører af russisk gas bør frygte politisk motiverede afbrydelser af leverancer, synes således mere relevant end nogensinde. Det er særligt interessant i en

dansk kontekst, idet Danmark fra 2012 vil begynde at importere 2 milliarder kubikmeter russisk gas om året svarende til cirka halvdelen af Danmarks årlige gasforbrug (Andersen 2009).

Første del af artiklen præsenterer kort debatten om energisikkerhed og russisk gas, samt denne artikels placering i forhold til debatten. Derefter etableres artiklens analyseapparat, fulgt af selve analysen af Ruslands evne og villighed til at anvende gas politisk. Dernæst følger en kort diskussion af betingelser, der fordrer russisk brug af gas som udenrigspolitisk magtmiddel, inden analysens resultater opsummeres og perspektiveres.

Hvad du bør vide om gas i forholdet mellem Rusland og Europa

Før vi når til analysen, skal vi have et par indledende facts på plads om forholdet mellem Rusland som eksportør af gas og de europæiske lande, der importerer gassen.

- Samlet set udgør russisk gas ca. 25 % af EU-landenes gasforbrug og ca. 40 % af EU-landenes gasimport (Rutland 2008; Umbach 2009, 8).
- I modsætning til olie transporteres gas ikke primært i tønder², men via rør, hvilket betyder, at hverken producent eller forbruger let kan skifte kunde/udbyder, medmindre det eksisterende netværk af rør tillader det.³ Det er derfor lettere for Rusland at strukturere asymmetrier på gask markedet, og dermed udøve magt, end på oliemarkedet (Nye, 2011, 69).
- De to store rørledninger, der i dag transporterer russisk gas til Europa løber igennem hhv. Ukraine og



Hviderusland ind igennem Centraleuropa og videre ind i Vesteuropa. (Perovic & Orttung 2007, 13).

- I følge Kubinowa tegnede energisektoren sig i perioden 2000 – 2007 for 34 % af indtægterne i Ruslands offentlige finanser. I 2007 udgjorde den endvidere 17 % af Ruslands BNP og 62 % af russisk eksport. Energisektoren er med andre ord en vital del af Ruslands økonomi.⁴ (Kuboniwa 2009)
- Europæiske importører af russisk gas kan deles op i to hovedgrupper:
 - De vesteuropæiske markeder kendetegnes ved følgende: De betaler relativt høje priser for import af gas, de importerer gas fra flere lande end Rusland, og de ligger for enden af rørdningerne.
 - De østeuropæiske markeder kendetegnes ved følgende: De betaler relativt lave priser for import af gas, de er i høj grad afhængige af russisk gas, og de ligger i begyndelsen af rørdningerne.⁵
- Konflikter mellem Rusland og dets gasimportører har indtil nu udelukkende involveret Rusland og lande tilhørende gruppen af østeuropæiske lande.⁶

En række europæiske lande står således i et afhængighedsforhold til Rusland i kraft af deres import af russisk gas. Forholdet mellem Rusland og gruppen af vesteuropæiske lande kan karakteriseres som gensidig afhængighed, mens de mindre østeuropæiske lande er mere afhængige af Rusland end omvendt pga. af mindre markeder i økonomisk forstand. Gasmarkedets særlige karakteristika gør det svært for lande at kompensere for tab af leverancer på kort sigt. Her skal det anføres, at gaslagre naturligvis er en måde at kompensere for sårbarheden på. En af konsekvenserne af de to konflikter beskrevet nedenfor har netop været et øget fokus på adgang til gaslagre, men dette vil kun være en meget kortsigtet løsning i tilfælde af en afbrydelse og ændrer dermed ikke på det generelle afhængighedsforhold.

To konflikter

Den 7. januar 2009 afbrød Rusland gasleverancerne til en række europæiske lande. 13 dage senere, den 20. januar, blev de genoptaget. For første gang, siden Rusland begyndte at levere gas til Vesteuropa tilbage i sovjettiden, var leverancerne blevet afbrudt. Russiske og ukrainske officials skød skylden på hinanden i en strid, der på overfladen handlede om gaspriser, men som tilsyneladende også havde politiske undertoner. Konflikten rødder kan spores tilbage til sovjettiden og de subsidierede gaspriser, som Ukraine og andre tidligere sovjetstater har nydt godt af lige siden. (Pirani et al 2009; Pirani et al 2010).

I juni 2010 faldt trykket i de hviderussiske gasledninger. Selvom konflikten ikke resulterede i afbrud af leverancer til Europa, mindede den på mange måder om

konflikten mellem Ukraine og Rusland. Igen fløj beskyldninger frem og tilbage mellem repræsentanter fra på den ene side Gazprom⁷ og den russiske regering og på den anden side Beltransgaz og den hviderussiske regering. Krisen handlede på overfladen om priser og skal ligeledes forstås i lyset af de subsidierede priser, som Hviderusland har nydt godt af siden sovjettiden. Men også i dette tilfælde er der politiske undertoner, som er svære at ignorere. (Yafimava 2010)

To positioner i debatten

Debatten om, hvorvidt Rusland benytter sig af gas som udenrigspolitisk magtmiddel eller ej, kan grundlæggende deles op i to positioner og drejer sig om, hvilke motiver, der ligger bag russisk adfærd på gasmarkedet.⁸ Politiske motiver er et besværligt område at beskæftige sig med akademisk. De mest interessante kildematerialer er svære eller umulige at opdrive i praksis, og det er næsten altid umuligt at identificere en 'smoking gun'. Således baserer argumenterne sig typisk på kronologi, kontekst og kontrafaktiske situationer. På den ene side kan konflikter mellem Rusland og dets aftagerlande opfattes som apolitiske økonomiske relationer. Når Rusland lukker for gassen eller truer med at gøre det, er det udtryk for profitmaksimerende opførsel, og konflikter skal således ses som uenighed mellem køber og sælger om, hvad gassen skal koste. Konflikterne mellem Rusland og hhv. Ukraine og Hviderusland opfattes med andre ord som værende udtryk for Gazproms forsøg på at maksimere deres profit. (Goldthau 2008; Pirani et al 2009; Finon & Locatelli 2008)

På den anden side kan konflikter mellem Rusland og dets aftagerlande opfattes som værende udtryk for Ruslands brug af gas som et udenrigspolitisk magtmiddel. Når Rusland afbryder leverancer af gas eller truer med det, er det udtryk for et ønske om at opnå pro-russisk politik og altså mere og andet end blot højere priser. F.eks. ved at påvirke vælgere til at stemme en pro-russisk regering til magten; at vise en politisk elite, hvad der sker, hvis man flirter for meget med NATO og Vesten; eller at tvinge et aftagerland til at overgive ejerskab af rørdninger til Rusland.

I tilfældene Ukraine og Hviderusland er timingen det afgørende argument for, at konflikterne kan siges at have handlet om mere end bare profitmaksimering. Begge lande har nydt godt af lave priser siden Murens fald. I Ukraine begyndte prisstigninger i 2006 kort efter Den Orange Revolution og kulminerede med krisen i 2009 efter en periode med tilnærmelser til NATO og EU samt en regering, som havde vendt Rusland ryggen (Pirani et al 2009). Et år senere bragte præsidentvalget en pro-russisk regering tilbage til magten under Viktor

Yanukovych, som kort efter proklamerede ukrainsk 'non-bloc' status, hvorved NATO-medlemskabsplanerne blev skrinlagt. Vesten har dermed mistet en stor gulerod ift. at påvirke Ukraine i vestlig retning. Senest har Yanukovych forhandlet favorable gaspriser på plads i en politisk studiehandel, hvor Rusland til gengæld får forlænget adgangen til flådebasen i Sevastopol (Olearchyk & Wagstyl 2010). I Hviderusland er det ligeledes påfaldende, at krisen finder sted på et tidspunkt, hvor forholdet mellem Hvideruslands præsident Lukashenko og den russiske centraladministration ligger tæt på frysepunktet (Yafimava 2010; Padhol & Marples 2011).

På den ene side står således de, der opfatter konflikter udelukkende i økonomiske termer, og på den anden side står de, der opfatter konflikter i politiske termer. Målet med denne artikel er at træde et skridt tilbage fra denne debat og undersøge, om Rusland er i stand til at benytte sig af gas som et udenrigspolitisk magtmiddel. Hvis Rusland benytter gas som sådan, forudsættes det, at Rusland besidder både *evnen* og *viljen* til at gøre det. Artiklen forsøger med andre ord ikke at sige noget om motiverne bag specifikke konflikter – herom findes der allerede glimrende analyser i litteraturen.⁹ Målet er derimod at undersøge præmissen for argumenterne om, at Rusland benytter gas politisk. En præmis som de færreste forfattere forholder sig til.

Analyseapparatet

Vi skelner i analysen mellem faktisk magt og latent magt (Mearsheimer 2001). Den faktiske magt udgøres af traditionelle militære kapabiliteter og den latente magt udgøres primært af økonomi og befolkningstal. Den latente magt udgør grundlaget og potentialet for den faktiske magt. Sagt med andre ord er en stat nødt til at have en stærk økonomi og en stor befolkning, hvis den vil gøre sig forhåbninger om at blive en stærk militærmagt (Mearsheimer 2001, 56-61). Vi tilføjer derudover gas som en selvstændig kapabilitet, der både kan bruges som direkte udenrigspolitisk magtmiddel samt bidrage til den latente magtbase gennem de enorme indtægter, der genereres via gaseksport. Vi sonderer således mellem gas som direkte og indirekte udenrigspolitisk magtmiddel. At gas udgør en væsentlig del af en stats latente magtbase, er med til at forklare, hvorfor det er mere end en almindelig vare, men vi interesserer os primært for gas som direkte magtmiddel, dvs. den mulige afbrydelse af gasleverancer eller trusler om prisstigninger i et forsøg på at opnå et politisk mål. Brugen af begrebet udenrigspolitisk magtmiddel refererer således til denne direkte form for magt. Det drejer sig i al sin enkelthed om at få lande til at handle på en måde, som de ellers ikke ville have gjort i fraværet af russisk pres (Dahl 1961).¹⁰ Vi deler det neoklassiske realistiske syns-

punkt om at strukturelle incitamenter filtreres igennem indenrigspolitik, før de omsættes til udenrigspolitik.¹¹

I „Unanswered Threats“ fra 2006 undersøger Schweller, hvordan strukturelt pres omsættes til staters reaktioner på eksterne trusler.¹² Med udgangspunkt i Schweller analyserer vi strukturelle incitamenter for russisk brug af gas som udenrigspolitisk magtmiddel. Vi undersøger derefter, om den russiske stat kontrollerer gassektoren, om den russiske elite er sammenhængende nok til *ikke* at udgøre en barriere for brugen af gas, og endelig om der er enighed i den russiske elite om at benytte gas som et udenrigspolitisk magtmiddel (Schweller 2006, 6ff).

Analysen fokuserer på udviklingen under Putin (2000-2008). Selvom Putin ikke længere er præsident, kan der ikke herske nogen tvivl om den centrale rolle, han stadig spiller i russisk politik, og vi mener derfor, at analysen stadig er relevant i dag. Det betyder, at der i konklusionerne i denne artikel tages forbehold for eventuelle ændringer, der måtte have fundet sted efter Putins forlod præsidentembedet.

Den klassiske magtbalance

Relevansen af Ruslands gasreserver som udenrigspolitisk magtmiddel udspringer af landets position i den internationale magtbalance – særligt set i forhold til USA. Ruslands strukturelle betingelser favoriserer i mange tilfælde brugen af gasressurser som udenrigspolitisk magtmiddel frem for brugen af militærmagt. Målt på de konventionelle faktiske og latente magtkapabiliteter er Rusland en dværg ift. USA.

Tabel 1: Den klassiske magtbalance¹³

| | |
|------------------------------------|----------------------------|
| Økonomi | Faktor 7,5:1 i USA's favør |
| Forsvarsbudget | Faktor 8,5:1 i USA's favør |
| Befolkning | Faktor 2:1 i USA's favør |
| Samlet hær | Faktor 1,5:1 i USA's favør |
| Anvendelige nukleare springhoveder | Faktor 1,1:1 i USA's favør |

Kilder: IISS 2009; Norris & Kristensen 2009; IMF 2010.

Ruslands position i den internationale gasstruktur er derimod særligt gunstig. Rusland råder over klodens største andel af kendte gasressurser og eksporterer ca. dobbelt så meget gas som den næststørste gaseksportør Norge (IEA 2009b, 13). Denne enorme gaseksport er katalysatoren i den russiske økonomi og udgør således en væsentlig faktor i den høje økonomiske vækst, som Rusland oplevede fra 1998 og frem til den globale finanskrise i 2008. Derved udgør de russiske gasressurser en vigtig del af landets latente magt.

Samtidig giver europæiske – og særligt mindre østeuropæiske – landes afhængighed af russisk gas Rusland

et potentielt udenrigspolitisk magtmiddel i form af muligheden for at afbryde leverancer af gas (Nygren 2008; Larsson 2007, 72ff). Ruslands strukturelle betingelser fordrer med andre ord et fokus på gas frem for militære magtmidler i flere tilfælde.

At Rusland råder over klodens største gasreserver, er dog ikke ensbetydende med, at Rusland kan anvende dets gas til at fremme politiske mål per se. Med en lettere omskrivning af Brian Rathbuns syn på magt: „Power is only powerful when it can be used.“ (Rathbun 2008, 301), er gas ligeledes only powerful when it can be used. I dette tilfælde kigger vi på, om den russiske stat *kontrollerer* gassektoren, og om den politiske elite er *sammenhængende*, hvilket antages at styrke regeringens mulighed for at anvende gasressourcerne.

Putins øgede kontrol med gassektoren

Den første mulige begrænsning ift. at anvende gas til udenrigspolitiske formål drejer sig om Kremls kontrol over gassektoren. Vladimir Putin indledte straks efter sin indsættelse som præsident i 2000 en dobbelt strategi for at opnå kontrol med gassektoren. For det første har Putin haft succes med at få placeret loyale folk i nøglepositioner, og for det andet har staten formået at opkøbe større og større andele i virksomheder inden for gassektoren.

Under Putin blev der gradvist udviklet en strategisk tilgang til visse sektorer, herunder gassektoren. Dette medførte begrænsninger på særligt udenlandsk ejerskab af virksomheder inden for gasindustrien. I 2003 udgav det russiske energiministerium en rapport om Ruslands energistrategi frem til 2020. Heri fremgår det, at Ruslands gassektor spiller en strategisk rolle (Ministry of Energy of the Russian Federation 2003, 12ff). Adskillige love, der har indført restriktioner ift. udenlandske investeringer i strategiske sektorer, er sidenhen blevet vedtaget. Den 7. maj 2008, dagen for Putins anden præsidentperiodes udløb, kulminerede denne proces med en ny lov om restriktioner på udenlandske investeringer i strategiske virksomheder (Pettibone & Naglis 2008).

Det første element i Putins strategi for at opnå kontrol med gassektoren var at få afskaffet illoyale personer, der besad strategisk vigtige positioner og erstatte dem med loyale personer. Putin satte fra starten af hårdt ind mod den gruppe af oligarker, som var opstået under Jeltsins lynliberaliseringer. De havde overtaget flere vigtige virksomheder og var så magtfulde, at de i stigende grad kunne udøve indflydelse over politikere (Gaman-Goluvina 2008, 1034f). Fem måneder efter sin indsættelse som præsident afholdte Putin et møde med oligarkerne (det såkaldte 'Grill party'), hvor Putins budskab til oligarkerne var klart: Hold jer ude af politik, og I får lov at beholde jeres positioner! (Staun 2007, 17; Goldman 2008,

102f). Flere af oligarkerne så sig selv som urørlige og tog derfor ikke imod dette tilbud, hvilket snart skulle vise sig at være en skæbnsvanger undervurdering af Putins magt og beslutsomhed. Putin holdt sit ord ift. de oligarker, der accepterede hans tilbud, og disse blev således ladet i fred. Resten blev fjernet fra deres magtfulde positioner, og flere endte i fængsel eller eksil (Staun 2007, 17ff). Tabel 2 nedenfor viser en oversigt over de vigtigste topfolk inden for de strategiske sektorer, der blev fjernet på den ene eller anden måde i løbet af Putins første tre år som præsident.

Tabel 2: Fjernelse af oligarker der ville blande sig i politik

| Person | Tidligere nomenklatura ¹⁴ | Nyrige Oligarker |
|----------------------|--|--|
| Viktor Chernomyrdin | Fjernet i juni 2000 som bestyrelsesformand i Gazprom. (Erstattet af Alexei Miller). | |
| Vladimir Gusinsky | | Fængslet og fjernet i juni 2000 fra Media-Most. Senere flygtet han til Spanien og har siden levet i eksil i USA og Israel. |
| Boris Berezovsky | Truet med fængsel, hvorefter han afgiver Sibneft ¹⁵ og flygter til England. | |
| Rem Vyakhirev | Fjernet i maj 2001 som CEO fra Gazprom (erstattet med Dmitri Medvedev). | |
| Viktor Gerashchenko | Fjernet i marts 2002 som bestyrelsesmedlem af den russiske centralbank. | |
| Mikhail Khodorkovsky | | Fængslet i oktober 2003 hvorefter staten overtager Yukos ¹⁶ . |

Kilde: Goldman 2008, 100

Der er særligt tre tilfælde, der er værd at fremhæve i denne sammenhæng. De to første er afsættelserne af Viktor Chernomyrdin og Rem Vyakhirev, som er interessante, fordi de blev afsat fra de ledende poster i Gazprom og erstattet med Alexei Miller og den nuværende præsident Dmitri Medvedev. Begge er Putins gamle venner fra Skt. Petersborg, hvor alle tre arbejdede for borgmesteren Anatoly Sobchak (Goldman 2008, 104). Disse udpegelser er interessante, da Miller og Medvedev betragtes som Putin-loyale, hvorfor det er oplagt at antage, at risikoen for modstand mod politisk kontrol med gassektoren herved blev mindsket.

Fængslingen af Mikhail Khodorkovsky er også interessant, fordi han på daværende tidspunkt var Ruslands rigeste mand og ejer af det enorme olieselskab Yukos. Khodorkovsky opførte sig ifølge Putin som en konge, der troede, at han kunne lave sin egen udenrigspolitik.

(Goldman 2008, 111) Khodorkovsky planlagde eksempelvis at bygge nye olierør i samarbejde med amerikanske virksomheder, som ville udfordre det monopol, staten har over rørnetværket med det statsejede selskab Transneft. Putin var stærkt provokeret af dette og dråben, der fik bægret til at flyde over, var, at Khodorkovsky planlagde at sælge store aktieandele i det vigtige olieselskab Yukos til amerikanske Exxon-Mobile (Staun 2007, 22). Dette ville ikke blot have svækket Ruslands muligheder for at anvende energi som udenrigspolitisk magtmiddel, men også have medført amerikansk indblanding i interne russiske forhold i en så vigtig strategisk sektor som energisektoren. Putin ville under ingen omstændigheder acceptere den slags indblanding i udenrigspolitikken, og dette var medvirkende til, at Khodorkovsky – i den såkaldte Yukos-affære – blev anholdt og senere dømt for skatteunddragelse, groft tyveri, svindel, falskneri, underslæb og pengeafpresning. Senest er hans tid bag tremmer blevet forlænget med yderligere 6 år. (Goldman 2008, 105-116; Levy 2010).

Af de mange oligarker, der fik problemer med politiet,¹⁷ repræsenterer Yukos-affæren en 'least likely case' i den forstand, at Khodorkovsky inden fængslingen var Ruslands rigeste og en af de mest magtfulde mænd og derfor mindst sandsynlig til at blive rørt af politiet. Putins muligheder for at tæmme oligarkerne blev yderligere forstærkede af, at strukturelle forhindringer gjorde det svært at være en succesrig forretningsmand uden at være på kant med loven og dermed potentiel genstand for anholdelse¹⁸ (Goldman 2008, 176).

Statens opkøb af virksomheder inden for gasindustrien

Det andet element i Putins strategi for at øge kontrollen med energisektoren var opkøb af aktier, så staten også formelt set ville kontrollere de vigtige virksomheder. Gazproms andel af den totale gasproduktion har været

faldende både før og under Putin, mens de private virksomheders og særligt olieindustriens gasproduktion har været stigende (Heinrich 2008, 1545). Putin har derfor haft incitament til at øge statens andel i disse to sektorer for at bibeholde og konsolidere statens dominerende position.

Fra 2005 tager denne statslige centralisering af gassektoren fart.¹⁹ I sin analyse af konsekvenserne for Europa i tilfælde af, at Kreml overtager gassektoren, finder Heinrich bl.a., at det er lykkedes Gazprom at anvende sin monopolmagt på gasmarkedet – og særligt monopollet på rørnetværket – til at udkonkurrere og opkøbe private gasudbydere (Heinrich 2008, 1545). Resultatet af denne centralisering kan aflæses i de to grafer nedenfor.

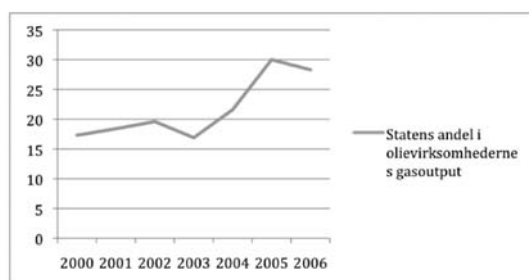
Samlet set tegner der sig et billede af en gassektor, der i stigende grad bliver kontrolleret fra Kreml. Putins udskiftninger af personer i nøglepositioner samt statens succes med at opkøbe store andele i strategiske virksomheder har været de vigtigste dele af strategien til at opnå denne kontrol.

Den politiske elite i Rusland

Den anden mulige begrænsning, Kreml står overfor, er intern splittelse i eliten. Dybe skillelinjer blandt eliten hæver omkostningerne for de regerende grupper ved en udenrigspolitik, der kræver en mobilisering af statens magtresurser (Schweller 2006, 54ff). Det er derfor afgørende, at eliten er sammenhængende.

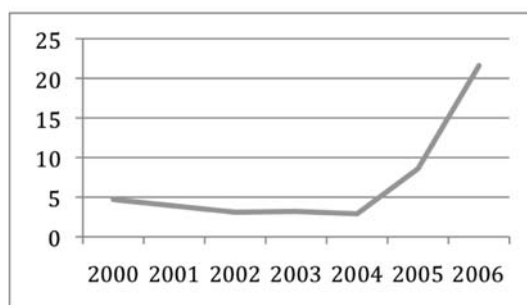
Den eksisterende litteratur, der beskæftiger sig med den russiske elite, er karakteriseret af divergerende definitioner og afgrænsninger af den politiske elite (Zimmerman 2009; Kryshtanovskaya & White 2005; Bremmer & Charap 2006; Staun 2007). At den politiske elite ikke lader sig entydigt definere og afgrænse besværliggør selvsagt undersøgelsen af denne. Vi udvider derfor vores afgrænsning af den politiske elite gradvist for at få flere indikatorer på, om eliten er sammenhængende.

Figur 1: Statens andel i olievirksomhedernes gasproduktion (%)



Kilde: Heinrich, 2008:1546

Figur 2: Statens andel i private virksomheders gasproduktion (%)



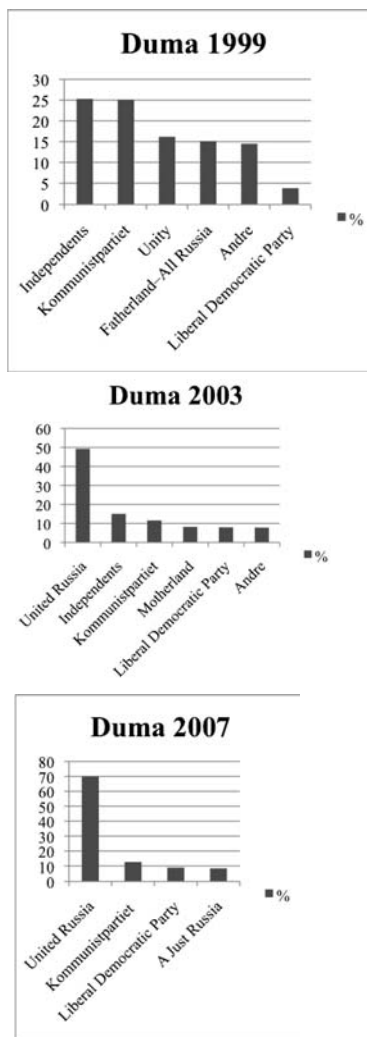
Kilde: Heinrich, 2008:1548

Fra flerpartisystem til United Russia

Vores første indikator på elitesammenhængen udgøres af fordelingen af pladser i Dumaen. Her sondres således på baggrund af partitilhørsforhold.

Dumaen består af 450 pladser, der siden 2005²⁰ vælges ved forholdstalsvalg (CSPP). Stemmefordelingen ved de sidste tre dumavalg (1999, 2003 og 2007) vises i Figur 3 og afslører en tydelig tendens i perioden efter Putin kom til magten.

Figur 3: Fordeling af pladserne i Dumaen efter valgene 1999, 2003 & 2007



Kilder: CEC 2009; CSPP; OSCE 2000; OSCE 2004.

Ved valget i 1999 var der mange partier, og stemmefordelingen var meget spredt. Eliten var med andre ord fragmenteret. I 2007 fik Putins parti, United Russia, 70 % af pladserne i Dumaen, og der var kun fire partier

tilbage. Graden af elitesammenhæng er med andre ord steget markant (Gelman 2008, 924f). Bag denne konklusion gemmer der sig to antagelser. For det første, at Putin kontrollerer sit parti, United Russia, hvilket ifølge Remington også synes rimeligt (Remington 2008, 959ff). For det andet, at United Russia's stigende andel af pladser (70 % i 2007) alt andet lige betyder færre begrænsninger for Putin i at føre sin udenrigspolitik.

Denne operationalisering af eliten skjuler imidlertid den tendens til *party patronage*, her forstået som udnævnelse af loyale embedsmænd, som har karakteriseret Putins præsidentembede (Gaman-Golutniva 2008, 1038f; Goldman 2008, 192; Kryshstanovskaya & White 2005, 1065). Derfor inddrager vi i det følgende disse personer i definitionen af eliten.

Den loyale elite

Således udvides afgrænsningen af eliten til at inkludere ledende embedsmænd i centraladministrationen samt ledere af centrale virksomheder. Her sondres der ikke efter partitilhørsforhold, men i stedet på baggrund af hvilken 'klan'²¹ de tilhører.

Der er i litteraturen uenighed om, hvilken dimension der skal anvendes til at sondre mellem eliterne, samt om grupperingen af eliter – herunder hvor mange grupper, der er.²² Generelt er der dog enighed om, at grupperne *Siloviki*, *Familien* og *Liberale teknokrater* spiller en vigtig rolle. Vi sonderer mellem disse grupper på baggrund af deres 'core policy beliefs', men i et vist omfang forener deres baggrund dem også som gruppe.

De tre grupperingers policypræferencer og baggrund er opsummeret i Tabel 3.

Da Putin blev valgt til præsident i 2000, overtog han en stat, hvor den politiske elite var fragmenteret og domineret af 'Familien', som repræsenterede resterne af Jeltsins regime. Kort efter fyrede Putin Tatyana Dyachenko fra præsidentens administration. Hun er Jeltsins datter og var et fremtrædende medlem af 'Familien' (IISS 1999, 123). Dette symboliserede starten på den kamp Putin skulle føre mod 'Familien'. En kamp som Putin endte med at vinde. Det er uden for denne artikels sigte at beskrive denne periode²³, og vi konstaterer derfor blot, at det lykkedes Putin at udskifte 'Familien' i Ruslands politiske elite med de liberale teknokrater og siloviki (Staun 2007, 27; Mankoff 2009, 28). Denne udskiftning, hvor de liberale teknokrater og siloviki nu udgør større andele af den politiske elite, har øget elitesammenhængen på det udenrigspolitiske område af to grunde. For det første er den vigtigste skillelinje mellem de liberale teknokrater og siloviki hvilken økonomisk politik, der skal føres, og her kan både de liberale teknokrater og siloviki indgå kompromis om, at staten skal spille en central rolle

Tabel 3: Skillelinjer mellem grupperinger i den russiske politiske elite

| | Familien | Siloviki | Liberale teknokrater |
|---|---|--|--|
| Magtfordeling i staten | Decentral stat hvor regionale og økonomiske eliter nyder stor indflydelse. | Stærk central stat. | Stærk central stat. |
| Statens rolle i økonomien | Privatisering af staten. | Central. | Mindre central. |
| Nationalisering af strategiske resourcer. | Uacceptabelt. | Vigtigt. | Acceptabelt. |
| Udenrigs- og sikkerhedspolitik | Ikke konsistent pga. interne stridigheder i 'Familien'. | Rusland skal være en stormagt. USA og NATO er fjender. | Rusland skal være en stormagt. Vesten potentiel samarbejdspartner. |
| Baggrund | Placeret i central administrationen under Jeltsin. Særligt, men ikke begrænset til, ledere af store virksomheder. | Særligt, men ikke begrænset til, statens sikkerhedsapparat. Efterretningstjenester, militær og politi. | Særligt, men ikke begrænset til, borgmester-administrationen og universitet i Skt. Petersborg. |

Kilder: Kryshantovskaya & White 2005; Staun 2007; Bremmer & Charap 2006; Lo 2003; Kim 2009.

i de strategiske sektorer. Udenrigspolitikken er ikke et højprioritetsområde for de liberale teknokrater, hvilket giver siloviki større mulighed for at præge denne, idet de liberale teknokrater er mere kompromisvillige ift. den udenrigspolitiske linje end f.eks. den økonomiske politik. For det andet medieres uenigheden mellem de liberale teknokrater og siloviki af begge gruppers store loyalitet over for Putin. Putin var som præsident den ubestridte leder af den politiske elite i Rusland, og selvom han ikke kunne regere uden opbakning fra denne, var hans stærke lederskab med til at gøre den overordnede sammenhængskraft i eliten stærk. (Gaman-Golutvina 2008, 1038; Renz 2006, 922).

Hvis gas som magtmiddel kun er magtfuldt i det omfang, det kan bruges, ser gas ud til at repræsentere et udenrigspolitisk magtmiddel for Rusland. De to potentielle interne begrænsninger for brugen af gas er således ikke til stede. For det første har Kreml haft succes med at få tilbagebragt kontrollen over gassektoren efter Jeltsins liberaliseringer, og for det andet er den politiske elite nærmere karakteriseret som sammenhængende end som fragmenteret, hvilket nedsætter omkostningerne ved at mobilisere nationens resurser til en given udenrigspolitisk strategi.

Er der en vilje, hvor der er en vej?

Vi har hidtil etableret, at der er en høj grad af sammenhæng i den Ruslands politiske elite, og at den russiske stat i høj grad kontrollerer gassektoren. Rusland besidder med andre ord *evnen* til at anvende sine gasressurser som et udenrigspolitisk magtmiddel. Spørgsmålet bliver så, om hun også besidder *viljen*? Det følgende afsnit undersøger graden af konsensus iblandt den politiske elite i Rusland. Konsensus forstås som et begreb, der kan gradbøjes. Spørgsmålet er, hvor høj en grad af konsensus, der er blandt policyeliter i Rusland omkring hvilke midler, de skal bruge til at føre udenrigspolitik? Som tidligere nævnt

er Putin den ubestridte leder af den russiske politiske elite, men som alle politiske ledere er han også afhængig af opbakning fra sit bagland. Vi griber således analysen af elitekonsensus an fra to vinkler: Fra oven ved at kigge på Putins udtalelser om gas og dets betydning for Rusland, og fra neden ved at analysere en spørgeskemaundersøgelse fra 2008 foretaget blandt den politiske elite i Rusland.²⁴

Putin og gassen

Putin skrev i en artikel fra 1999²⁵, at:

„Sustainable development of Russia's economy in the near term must be based on systematic growth in her developed sectors, and, most of all, on her mineral resource potential, [which] means guaranteeing the economic security of the country through creating a reliable natural resource base to meet the current and future needs of Russia's economy; taking into consideration ecological, social, demographic, defense and other factors.“ (Putin & Balzer 2006, 49).

Citatet viser, at Putin anser Ruslands naturressurser som et helt centralt og uundværligt element i Ruslands genopbygning af dets økonomi – og dermed latente magtkapabilitet.

Han fortsætter med at sige, at naturressurserne ikke kun er fundamentale for økonomien, men at de bidrager til:

„all spheres of the life of the state“ som fx „social stability [...] integration processes among countries [...] (and) it constitute[s] the basis for the country's military might.“ (Putin & Balzer 2006, 51).

For Putin er naturressurserne og særligt olien og gasens betydning for landet for vigtige til at kunne blive

overladt til de frie markedsmekanismer. „*Even in developed countries, market mechanisms do not provide solutions to strategic tasks of resource use.*“ (Putin & Balzer 2006, 52).

Når Putins holdning sammenlignes med den bredere elites holdning til gassens rolle som udenrigspolitisk magtmiddel, fremgår det, at holdningerne i de to elitedefinitioner konvergerer.

Tabel 4: Den politiske elites holdning til hhv. Militær magt og naturressurser som udenrigspolitiske magtmidler

| Spørgsmål ²⁶ | Svar: Ja (%) ²⁷ |
|--|----------------------------|
| a) Trusler om tilbageholdelse af naturressurser er legitimt mhp. at forsvare Ruslands økonomiske interesser. | 95 % |
| b) Brug af militær magt er legitimt mhp. at forsvare Ruslands økonomiske interesser. | 79 % |
| c) Trusler om tilbageholdelse af naturressurser er et legitimt mhp. at opnå gunstige betingelser for Ruslands udvikling. | 68 % |
| d) Brug af militær magt er legitimt mhp. at opnå gunstige betingelser for Ruslands udvikling. | 29 % |

I surveyundersøgelsen svarer 95 % og 68 % af respondenterne, at det er legitimt at anvende nationens naturressurser til hhv. at forsvare russiske økonomiske interesser og stræbe efter betingelser som fremmer Ruslands interne udvikling. Dette skal holdes op imod hhv. 79 % og 29 %, som svarer, at det er legitimt at anvende militæret til samme formål.

Det fremgår, at en højere andel af de adspurgte i den politiske elite finder det mere legitimt at anvende gas end militær som et udenrigspolitisk magtmiddel.²⁸ Der er med andre ord ikke blot en relativ høj grad af konsensus om legitimiteten af at benytte gas som et udenrigspolitisk magtmiddel, men graden af konsensus herom er højere end for at benytte militær magt som et instrument.

Således konvergerer den opfattelse, Putin giver udtryk for, med den, der er observeret i den bredere politiske elite, og vi konkluderer, at der er en høj grad af konsensus blandt Ruslands politiske elite om at anvende gas som et udenrigspolitisk magtmiddel. Både *evnen* og *viljen* til at anvende gas som udenrigspolitisk magtmiddel er til stede.

Under hvilke betingelser vil Rusland bruge gas?

Indtil videre har vi set, at Rusland besidder enorme gasreserver samt en unik position i gasinfrastrukturen, der gør en række europæiske lande afhængige af russisk gas. Vi har slået fast, at både muligheden for og villigheden til at anvende gas politisk er til stede i Rusland. Men hvornår og under hvilke omstændigheder, Rusland vil anvende dets gas som et politisk magtmiddel, mangler stadig at blive besvaret. Dette emne er i høj grad et empi-

risk spørgsmål, der fortjener et selvstændigt studie²⁹, men nogle generelle observationer kan give en del af svaret.

Udtrykt på en enkelt måde vil Rusland som andre stater søge at bruge det bedst egnede middel til at opnå et givent mål. Kreml vil anvende gas som udenrigspolitisk magtmiddel i de tilfælde, hvor den politiske elite vurderer, at gas er det bedste middel for hånden, samt at gevinsten ved at anvende gas for at nå et givent mål er større end omkostningerne. 'Gevinsten' er givetvis kontekstafhængig. I de indledningsvist nævnte eksempler drejer det sig f.eks. om at påvirke indenrigspolitik i Ukraine og Hviderusland mhp. at ændre deres udenrigspolitik i en mere pro-russisk retning. Generelt kan det siges, at Ruslands vigtigste interessesfære er dets 'near abroad'³⁰, og at Rusland derfor typisk vil være mere tilbøjelig til at forsøge at påvirke denne region. Omkostningerne ved at anvende gas som udenrigspolitisk magtmiddel varierer ift. om Rusland lukker for gassen eller hæver prisen (eller truer hermed).

Tabel 5: Betingelser for brug af gas som udenrigspolitisk magtmiddel

| | Lav afhængighed af russisk gas | Høj afhængighed af russisk gas |
|---|--------------------------------|---------------------------------------|
| Lave omkostninger for Rusland (asymmetrisk forhold) | Dårlige betingelser fx Danmark | Gode betingelser fx de baltiske lande |
| Høje omkostninger for Rusland (symmetrisk forhold) | Dårlige betingelser fx UK | Dårlige betingelser fx Tyskland |

De største omkostninger er klart forbundet med at lukke for gassen. Udover tabte indtægter og tabt troværdighed som stabil udbyder er der også politiske omkostninger forbundet med at lukke for gassen. Sagt på en enkelt måde kan afhængighedsgraden og omkostningsgraden udtrykke, hvor gode betingelser Rusland har for at lukke for gassen eller true hermed.

Man kan således forvente, at Rusland er mere villig til at lukke for gassen i de lande, hvor der er tale om et stærkt asymmetrisk afhængighedsforhold til Ruslands fordel. Rusland vil med andre ord være uvillige til at lukke for gassen for at ramme Vesteuropa pga. et jævnbyrdigt afhængighedsforhold og dertilhørende høje omkostninger, hvorimod rækken af østeuropæiske lande, der er 100 % afhængige af russisk gas, i højere grad er i farezonen. De baltiske lande vil således falde ind under kategorien af lande, hvor der er gode betingelser, da de er 100% afhængige af russisk gas, og deres markeder er tilpas små til *ikke* at udgøre en økonomisk trussel mod Rusland. I tilfældet Hviderusland og Ukraine er det mere komplekst. Godt nok er begge lande 100 % afhængige af gas

fra Rusland, men deres markeder er store, og de besidder et 'transitvåben', idet al russisk gas, der transporteres til Europa, skal igennem disse to lande. Derfor kan der være store omkostninger for Rusland ved at lukke for gassen til Hviderusland og Ukraine, som gaslukningen i januar 2009 viste. Men som den også viste, var omkostningerne ikke høje nok til at afskrække Rusland fra at eskalere konflikten. Gasrørsprojektet 'Nord Stream', der om et par år vil kunne transportere betydelige mængder gas direkte fra Rusland til Tyskland,³¹ svækker Hvideruslands og Ukraines transitvåben og vil dermed gøre betingelserne for at lukke for gassen til disse to lande bedre.

Det er langt mindre omkostningsfuldt at hæve prisen end at skrue ned for gassen. De gamle sovjetstater har i mange år nydt godt af billig russisk gas, og for denne tjeneste forventer Rusland pro-russisk politik til gengæld. Hvis dette ikke er tilfældet kan Rusland true med at skrue op for prisen, så den konvergerer mere med de vesteuropæiske priser. For at dette har en effekt, altså hvis Ukraine f.eks. skal betale mere for import af gas, skal Ukraine også tro på, at Rusland er villige til at afbryde gasleverancer, hvis de nægter at betale mere. På denne måde kan krisen i 2009 også opfattes som Ruslands forsøg på at vise Ukraine – og resten af Europa – at de er villige til at afbryde gassen, hvis ikke man får den pris – eller politik – man forlanger. Således kan gevinsten for Rusland i dette tilfælde også ses som øget troværdighed i fremtidig brug af gas som udenrigspolitisk magtmiddel.

Betingelserne for, at Rusland vil og kan anvende gas, synes kun at være til stede overfor de østeuropæiske lande i Ruslands 'near abroad'. De bedste betingelser ift. at anvende gas som udenrigspolitisk magtmiddel over for disse lande er at justere prisen. En afbrydelse af gasleverancer er den naturlige eskalering af en konflikt, men omkostningerne herved er langt større. Det politiske mål, en evt. gaslukning skal opnå, må derfor være af høj prioritet og følge efter, at prisreguleringsmuligheden er udtømt.

Konklusion

I sin analyse af forholdet mellem Rusland og NATO skriver Martin A. Smith:

„Putins's overarching objectives have been, first, to prevent an internal weakening of the Russian Federation. Second, and related to this, Putin has striven consistently to reestablish Russia as a great power on the international stage“ (Smith 2010, 121).

Smiths karakteristik af Putins mål er ment generelt, men rammer også plet på gassektoren specifikt. For det første: Vi har argumenteret for, at Putin konsekvent har

forsøgt at styrke statens greb om gasressurserne ved at forhindre intern svækkelse af statens position i gassektoren. Magten er med andre ord blevet koncentreret i toppen. Strategien har haft to ben at gå på. Det ene ben er, at Putin har haft succes med at placere loyale personer i top-poster inden for gassektoren. I det andet ben har staten under Putin haft succes med at udvide dets aktieandele i olieindustriens gasproduktion og hos de private gasudbydere. Derudover har eliten samlet sig under Putin og udviklingen kan karakteriseres som en bevægelse mod en mere sammenhængende end fragmenteret elite. Disse forhold taler for, at Ruslands *evne* til at anvende dets gasressurser politisk er til stede.

For det andet: Ruslands energi og særligt gasressurser er katalysatoren i at genrejse Ruslands position på den internationale scene. Vi har argumenteret for, at Rusland besidder en helt unik position i gasnetværket, og at gas kan udgøre et udenrigspolitisk magtmiddel, idet et drej på gashåndtaget kan ramme et modtagerlands økonomi og befolkning hårdt.

Der hersker en høj grad af konsensus blandt Ruslands politiske elite om at benytte gas som et udenrigspolitisk magtmiddel. Med andre ord er *villigheden* til at bruge gas politisk også til stede. Denne konsensus er afledt af Ruslands strukturelle betingelser: Rusland har dårlige betingelser for at balancere USA og NATO militært, men har derimod gode muligheder for at påvirke andre stater vha. af deres gasressurser.

At Rusland har muligheden, evnen og villigheden til at bruge gas som et udenrigspolitisk magtmiddel, har omfattende implikationer for, hvordan importører af russisk gas – og særligt mindre lande – bør forholde sig til Rusland som eksportør. Det er usandsynligt, at Rusland vil lukke for gassen til Vesteuropa i et forsøg på at presse vesteuropæiske lande. Hertil er Rusland selv for afhængig af de indtægter, som følger af gaseksporten. Mindre østeuropæiske lande har derimod grund til at frygte Rusland som deres eneste kilde til import af gas. En række lande, særligt i Østeuropa, er 100 % afhængige af russisk gas, og flere planlagte ledninger, som fx Nord Stream, vil kunne føre gas til Vesteuropa uden om Østeuropa. Dette vil øge Ruslands mulighed for at afskære gas til mindre østeuropæiske lande uden at påvirke eksporten til de store vesteuropæiske markeder. Således skrev Stephen Fidler i Wall Street Journal, at: „The modern iron curtain is made of gas pipelines“ (Fidler 2009). Selvom denne sammenligning måske ikke helt anerkender, hvor dybe de politiske konflikklinjer var under den kolde krig i forhold til i dag, minder den os om, at europæiske lande må forholde sig til perspektivet i at blive delt imellem dem, der skal frygte russiske afbrydelser af gasleverancer og den deraf afledte russiske indflydelse, og dem, der ikke skal. Selvom vest-

europæiske statsledere måske ikke i første omgang har grund til at frygte politisk motiverede afbrydelser i deres gasleverancer, bør man være opmærksom på ikke at lade russisk indflydelse i østeuropæiske lande dele den europæiske energipolitik. EU er kun stærkt så længe, det står samlet, og hvis Rusland har held til at skabe splid blandt EU-medlemmer ved at spille dem ud imod hinanden, taber EU og dermed særligt et mindre land som Danmark på lang sigt.

Denne artikel har fokuseret på den præmis, som ligger bag argumenterne om, at Rusland bruger gas som et udenrigspolitisk magtmiddel, nemlig at de har evnen og viljen hertil. Vi har konkluderet, at begge dele er til stede, og at argumentet om, at der ligger politiske motiver bag russiske afbrydelser af gasleverancer, således er plausibelt. Vi kan derimod ikke sige noget om, hvornår motivet er politisk, og hvornår det ikke er, og vi lægger derfor op til, at der foretages yderligere analyser af relevante cases, med henblik på yderligere at specificere hvilke omstændigheder, der påvirker valget af gas frem for militær som udenrigspolitisk magtmiddel og dermed også influerer på sammenhængen mellem disse to udenrigspolitiske magtmidler.

Litteratur

- Andersen, K.B. 2009. „Dong fordobler ordre på russisk gas“ [accessed on 25 March, 2009]. Available at: <http://ing.dk/artikel/103355-dong-fordobler-ordre-paa-russisk-gas>.
- Bachrach, P. and M.S. Baratz. 1963. „Decisions and nondecisions: an analytical framework.“ *The American Political Science Review* 57(3): 632-42.
- Bremmer, I. and S. Charap. 2007. „The siloviki in Putin's Russia: who they are and what they want.“ *Washington Quarterly* 30(1): 83.
- Central Election Committee (CEC). 2010. „Central Election Committee“ [accessed on 25 March, 2010]. Available at: <http://www.cikrf.ru/eng/>.
- Centre for The Study of Public Policy (CSPP). 2010. „Russia Votes“ [accessed on 25 March, 2010]. Available at: <http://www.russiavotes.org/>.
- Dahl, R.A. 1961. *Who governs? Power and democracy in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Fidler, S. 2009. „The Modern Iron Curtain is Made of Gas Pipelines“ [accessed on 4 December, 2009]. Available at: <http://online.wsj.com/article/SB125867400068856569.html>.
- Finon, D. and C. Locatelli. 2008. „Russian and European gas interdependence: Could contractual trade channel geopolitics?“ *Energy Policy* 36(1): 423-42.
- Gaman-Golutvina, O. 2008. „Changes in Elite Patterns.“ *Europe-Asia Studies* 60(6): 1033-50.
- Gel'man, V. 2008. „Party politics in Russia: from competition to hierarchy.“ *Europe-Asia Studies* 60(6): 913-30.
- Goldman, M.I. 2008. *Petrostate: Putin, power, and the new Russia*. Oxford University Press, USA.
- Goldthau, A. 2008. „Rhetoric versus reality: Russian threats to European energy supply.“ *Energy Policy* 36(2): 686-92.
- Hedenskog, J. and R.L. Larsson. 2007. „Russian Leverage on the CIS and the Baltic States.“ Stockholm: FOI – Swedish Defence Research Agency.
- Heinrich, A. 2008. „Under the Kremlin's Thumb: Does Increased State Control in the Russian Gas Sector Endanger European Energy Security?“ *Europe-Asia Studies* 60(9): 1539-74.
- IEA. 2009a. „World Energy Outlook 2009 – Executive Summary“ [accessed on December 22, 2009a]. Available at: www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2009/WEO2009_es_english.pdf.
- IEA. 2009b. „Key World Energy Statistics“ [accessed on December 22, 2009b]. Available at: http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2009/key_stats_2009.pdf.
- Ignatius, A. 2007. „A Tsar Is Born“ [accessed on March 16, 2007]. Available at: http://www.time.com/time/specials/2007/personoftheyear/article/0,28804,1690753_1690757_1690766,00.html.
- IISS. 1999. „Russia: Towards Authoritarian Reform?“ *Strategic Survey* 100(1).
- IISS. 2009. „The Military Balance 2009 – The annual assessment of global military capabilities and defence economics „.
- IMF. 2010. „World Economic Outlook Database“ [accessed on 22 December, 2010]. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>.
- Kim, T. 2008. „Impassive to Imperial? Russia in Northeast Asia from Yeltsin to Putin.“ In *Northeast Asia: Ripe for Integration?*, edited by V.K. Aggarwal, M.G. Koo, S. Lee, and C.-i. Moon. Berlin: Springer-Verlag.
- Kryshantovskaya, O. and S. White. 2005. „Inside the Putin court: A research note.“ *Europe-Asia Studies* 57(7): 1065-75.
- Kuboniwa, M. 2009. „Growth and Diversification of the Russian Economy in Light of Input-Output Tables.“ *RRC Working Paper Series*.
- Larsson, R.L. 2006. „Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier.“ Stockholm: FOI – Swedish Defence Research Agency.
- Larsson, R.L. 2007. „Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security.“ Stockholm: FOI – Swedish Defence Research Agency.
- Levy, C.J. 2010. „Russian Judge Extends Term for Tycoon by 6 Years“ [accessed on 19 January, 2010]. Available at: http://www.nytimes.com/2010/12/31/world/europe/31russia.html?_r=1&scp=6&sq=&st=nyt.
- Lo, B. 2002. *Russian foreign policy in the post-Soviet era: reality, illusion and mythmaking*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lo, B. 2003. *Vladimir Putin and the evolution of Russian foreign policy*. Malden: Wiley-Blackwell.
- Mankoff, J. 2009. *Russian foreign policy: the return of great power politics*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Mearsheimer, J.J. 2001. *The tragedy of great power politics*. New York: WW Norton & Company.
- Ministry of Energy of the Russian Federation. 2003. „The Summary of the Energy Strategy of Russia for the period of up to 2020“ [accessed on 19 January, 2003]. Available at: http://ec.europa.eu/energy/russia/events/doc/2003_strategy_2020_en.pdf.
- Norris, R.S. and H.M. Kristensen. 2009. „Nuclear Notebook: World-wide deployments of nuclear weapons, 2009.“ *Bulletin of the Atomic Scientists* 65(6): 86.
- Nye, J.S. 2011. *The Future of Power*. New York: Public Affairs.
- Nygren, B. 2008. „Putin's Use of Natural Gas to Reintegrate the CIS Region.“ *Problems of Post-Communism* 55(4): 3-15.
- Oldberg, I. 2005. „Foreign policy priorities under Putin.“ In *Russia as a great power: dimensions of security under Putin*, edited by J. e. a. Hedenskog, pp. 29. New York: Routledge.
- Olearchyk, R. and S. Wagstyl. 2010. „Russia lowers Ukraine's gas prices“ [accessed on March 28, 2010]. Available at: <http://>

- www.ft.com/cms/s/0/36f41472-4d52-11df-baf3-00144feab49a.html#axzz1HqQGMWVF.
- OSCE. 2000. „Russian Federation: Election to the State Duma.“ Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.
- OSCE. 2004. „Russian Federation: Elections to the State Duma.“ *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.
- Padhol, U.M. and D.R. Marples. 2011. „The 2010 Presidential Election in Belarus.“ *Problems of Post-Communism* 58(1): 3-16.
- Percival, B.R. 2008. „The Risk of Energy Securitization on the Eurasian Continent.“ *Clingendael international energy programme*.
- Perovic, J. and R. Orttung. 2007. „Russia's Energy Policy: Should Europe Worry?“ *Russian analytical digest* 18(2007): 2-7.
- Pettibone, P. and A. Naglis. 2008. „New Russian Federal Law on Foreign Investment in Strategic Sectors“ [accessed on 25 March, 2008]. Available at: http://www.hoganlovells.com/files/Publication/99c462ba-19bf-466e-a0dd-af809f7fc218/Presentation/PublicationAttachment/152bef13-824f-4f7e-a390-37dc4f3cb6ae/Russia_Update_May2008.pdf.
- Pirani, S., J. Stern, and K. Yafimava. 2009. „The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment.“ Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- Pirani, S., J.P. Stern, and K. Yafimava. 2010. „The April 2010 Russo-Ukrainian gas agreement and its implications for Europe.“ Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- Putin, V.V. and H. Balzer. 2006. „Vladimir Putin's Academic Writings and Russian Natural Resource Policy.“ *Problems of Post Communism* 53(1): 48.
- Rathbun, B. 2008. „A rose by any other name: Neoclassical realism as the logical and necessary extension of structural realism.“ *Security Studies* 17(2): 294-321.
- Remington, T. 2008. „Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin.“ *Europe-Asia Studies* 60(6): 959-87.
- Renz, B. 2006. „Putin's militocracy? An alternative interpretation of Siloviki in contemporary Russian politics.“ *Europe-Asia Studies* 58(6): 903-24.
- Rogers, H.V. 2010. „LNG Trade-flows in the Atlantic Basin: Trends and Discontinuities.“ *Oxford Institute for Energy Studies*.
- Romanova, T. 2009. „Energy Policy of Russia: Still in a state of Flux?“ In *Energy: Pulling the Baltic Sea Region Together or Apart?*, edited by A. Spruds and T. Rostoks. Riga: Zinatne.
- Rose, G. 1998. „Neoclassical realism and theories of foreign policy.“ *World Politics* 51(1): 144-72.
- Rukavishnikov, V. 2007. „Choices for Russia: Preserving Inherited Geopolitics Through Emergent Global and European Realities.“ In *Russia: Re-emerging Great Power*, edited by R.E. Kanet, pp. 54-80. New York: Palgrave Macmillan.
- Rutland, P. 2008. „Russia as an energy superpower.“ *New Political Economy* 13(2): 203.
- Schweller, R.L. 2006. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, M.A. 2010. „NATO-Russia Relations – Will the Future Resemble the Past.“ In *NATO in Search of a Vision*, edited by G. Aybet and R.R. Moore. Washington: Georgetown University Press.
- Staun, J. 2007. „Siloviki versus Liberal-Teknocrats: The fight for Russia and its Foreign Policy“. Copenhagen: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Staun, J. 2008. „Ruslands udenrigspolitik: Fra Jeltsins vesternisering til Putins nyimperialisme.“ Copenhagen: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Tabata, S. 2007. „The Russian Stabilization Fund and Its Successor: Implications for Inflation.“ *Eurasian Geography and Economics* 48(6): 699-712.
- Udenrigsministeriet. 2010. „LANDEFAKTA UKRAINE“ [accessed on March 29, 2010]. Available at: <http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/Landefakta/LandefaktaEuropa/LandefaktaUkraine.htm>.
- Umbach, F. (2009): Global energy security and the implications for the EU. Energy Policy, doi:10.1016/j.enpol.2009.01.010 – Centre for European Security Strategies (CESS), Munich-Berlin, Germany.
- Yafimava, K. 2010. „The June 2010 Russian-Belarusian Gas Transit Dispute.“ Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- Wohlforth, W.C. 2004. „Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia.“ In *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, edited by T.V. Paul, J.J. Wirtz, and M. Fortmann, pp. 214-38. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Zimmerman, W. 2009. „Contemporary Russian Foreign Policy Elite Conceptions of Russia's National Interests: „People and State“ and „statist“ perspectives.“ (Conference paper) *The National Council for Eurasian and East European Research*. Seattle: The National Council for Eurasian and East European Research.

Noter

- Denne artikel bygger på et Bachelor-projekt ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet afleveret i januar 2009. Projektet og artiklen kunne ikke være blevet til uden særdeles kyndig vejledning fra Rebecca Adler-Nissen. Vi skylder Steven Fish, Kim B. Olsen, Mikele Diab, Andreas Baumann, Søren Riiskjær, Lone Dawe, Inge Duus Hjortlund & særligt vores to anonyme referees tak for gode diskussioner og indsigtfulde kommentarer undervejs til tidligere udkast. Endelig skylder vi Professor William Zimmerman en stor tak for at dele sine datasæt med os, the National Council for Eurasian and East European Research for at have gjort dataindsamlingen mulig og Bashkirova & Partners for at have udført spørgeskemaundersøgelsen i Rusland.
- Gas kan transporteres i flydende form i beholdere (Liquified Natural Gas: LNG), men det er meget dyrt, og selvom nogle peger på et begyndende verdensmarked, er det endnu ikke en realitet. Derudover repræsenterer eksisterende gasledninger en 'sunk cost', og det er derfor svært for lande at retfærdiggøre investeringer i LNG kapacitet. For en diskussion af potentialet i LNG for europæisk energisikkerhed se f.eks. Finon & Locatelli 2008; Goldthau 2010; Rogers 2010)
- Det er både meget dyrt og tidskrævende at bygge nye korridorer med rør.
- Andelen af statsbudgettet er et gennemsnit beregnet på baggrund af data fra Tabata (2007). Data for russisk økonomi er omgærdet med en vis usikkerhed. Forskellige kilder præsenterer forskellige tal afhængigt af forskellige metoder. Der hersker dog ingen tvivl om, at den russiske energisektor udgør en anseelig del af landets BNP, statsbudget og eksport.
- Gas importeret fra den kaspiske region, skal stadig transporteres igennem Ruslands rørnætsværk, hvilket giver Rusland kontrol.
- Hertil hører to forbehold: 1) Vi refererer til konflikter, som vi har været i stand til at identificere i litteraturen. Da vi har at gøre med konflikter, som typisk udspiller sig bag lukkede døre, kan det ikke udelukkes, at flere har fundet sted. 2) I nogle tilfælde er vesteuropæiske lande også blevet påvirkede af konflikter, idet de ligger længere nede ad røret så at sige: Man ikke kan lukke for gassen til Ukraine uden også at lukke for gassen til Østrig. Der har imidlertid stadig

- været tale om en konflikt mellem et østeuropæisk land og Rusland, som dog har påvirket vesteuropæiske importører. Se også fodnote 10.
- 7 Det statskontrollerede gasselskab Gazprom tegner sig langt størstedelen af Ruslands gasproduktion. Se Heinrich (2006) for en analyse af forholdet mellem Gazprom og den russiske stat.
 - 8 Der er her naturligvis tale om en simplificering af en nuanceret debat, og de fleste forfattere placerer sig ét eller andet sted imellem de to positioner. Modsætningen mellem positionerne er ikke desto mindre nødvendig at forstå som udgangspunkt for analysen i denne artikel.
 - 9 Se f.eks. Goldthau 2008; Heinrich 2008; Larsson 2006; Larsson 2007; Hedenskog & Larsson 2007; Nygren 2008; Oldberg 2005; Percival 2008; Perovic & Orttung 2007; Pirani et al 2009; Romanova 2009; Rutland 2008; Stern 2006; Yafimava 2010.
 - 10 Dette magtens første ansigt beskriver de direkte handlinger som gaslukninger og prisstigninger, hvorimod struktureringen af gasmarkedet bedst udtrykkes ved magtens andet ansigt, da denne agenda-setting ikke tillader alternative gasudbydere end den russiske (Bachrach & Baratz 1963)
 - 11 For en introduktion til neoklassisk realisme som skole i international politik, se f.eks. Rose 1998.
 - 12 Schweller undersøger hvorfor nogle stater kan mobilisere nationens resurser mens andre ikke kan. Dette forklarer, hvorfor nogle stater formår at reagere passende på strukturelle incitament, mens andre ikke gør. Hvor Swellers fokus er at forklare balancering og underbalancering er vores fokus at undersøge om Rusland kan omsætte nationens gasresurser til et udenrigspolitisk magtmiddel.
 - 13 Udover at være Rusland militært overlegne i kvantitativ forstand, er USA også teknologisk, og dermed kvalitativt langt overlegne (IISS 2009; Hedenskog et al 2008, 27). Derudover slås Rusland med svære befolkningsproblemer, der nedsætter rekrutteringsgrundlaget til hæren. Landets befolkningstal falder drastisk hvert år som følge af bl.a. dårlig diæt, alkohol- og narkotikamisbrug. Den forventede levetid er nu nede under 60 år for mænd og 72 år for kvinder (Rukavishnikov 2007, 61). Fra 2000 til 2009 er befolkningstallet faldet med hele 5,5 mio. svarende til et fald på 3,8%. Putin har derfor indført et bonusprogram til kvinder, der føder mere end ét barn (Goldman 2008, 198). Effekterne af dette program lader stadig vente på sig, og fremtiden må vise, om det kan hjælpe til at sætte en stopper for den drastiske befolkningsnedgang. Den pauvre sundhedssituation medfører ydermere, at store andele af de mænd der er i målgruppen for militærtjeneste, bliver kasseret pga. for dårligt helbred (IISS 2009, 209). I 2002 blev 33 % erklæret uegnet til militæret (Wohlforth 2004, 220). Ruslands mulighed for at intimidere USA og dets NATO-allierede militært er med andre ord stærkt begrænset. Ruslands massive atomkapabilitet må selvfølgelig ikke ignoreres. Men som Joseph S. Nye Jr. Påpeger, har der i seks årtier eksisteret et tabu blandt stater ift. at anvende atomvåben (Nye 2011, 29f). Atomvåben virker som afskrækkelse men ikke som en troværdig trussel ift. at opnå politiske mål.
 - 14 Nomenklatura refererer her til de oligarker, der havde en fremtrædende rolle i regeringshierarkiet i sovjettiden.
 - 15 Sibneft er en af Ruslands største petroleumsvirksomheder (Heinrich 2008, 1546).
 - 16 Yukos er et af Ruslands største olieselskaber (Goldman 2008, 230).
 - 17 For oversigt se Goldman (2008) side 117-119.
 - 18 Således beretter Goldman (2008, 176), at der i en survey blandt erhvervslivets topfolk kun er 15 %, der mener at kunne drive en profitskabende virksomhed uden at skulle overtræde loven engang imellem. Dette forhold var et enestående magtmiddel for Putin til at presse erhvervsfolkene til at opføre sig i overensstemmelse med Putins ønsker, der i modsat fald ville kunne pudse politiet på virksomheden og med stor sandsynlighed finde noget, der ville kunne foranledige anholdelse og overdragelse til staten.
 - 19 For uddybende redegørelse for statens opkøb af virksomheder se Heinrich (2008).
 - 20 Indtil 2005 valgtes 225 personer via flertalsvalg i enkeltmandskredse og 225 via forholdstalsvalg (OSCE 2004, 3).
 - 21 Begrebet 'klan' benyttes bl.a. af Kryshtanovskaya & White (2005) til at beskrive de forskellige grupper, som den politiske elite tilhører.
 - 22 Nogle sonderer mellem elitegrupper med henvisning til deres baggrund i hhv. militæret, Skt. Petersborg-administrationen eller tidligere tilknytning til Jeltsin (se fx Goldman 2008). Andre sonderer mellem elitegrupper på baggrund af de 'core policy beliefs', der binder dem sammen (se fx Kryshtanovskaya & White 2005; Renz 2008; Bremmer & Charup 2006).
 - 23 Se i stedet Lo 2002; Lo 2003; Kim 2009; Gaman-Golutvina 2008 for en gennemgang af Putins gradvise udskiftning af 'Familien' til fordel for de liberale teknokrater og siloviki i den politiske elite.
 - 24 Spørgeskemaundersøgelsen blandt den politiske elite i Rusland, som anvendes til at undersøge elitekonsensus blev foretaget i marts og april 2008 under ledelse af Elena Bashkirova. Spørgeskemaet er udarbejdet af professor William Zimmerman (2009). Datasættet kan rekvireres på foranledning hos Professor William Zimmerman: wzim@umich.edu
 - 25 Der hersker tvivl om hvornår præcis Putin har skrevet artiklen, men da den blev bragt i 1999, er den med sikkerhed skrevet før at Putin blev præsident. Derudover er der sået tvivl om, hvorvidt Putin selv forfattede artiklen. Dette svækker selvfølgelig artiklen som kilde betragteligt, men vi vælger alligevel at anvende den, da flere ruslandseksperter anvender den, og Putin uden direkte at sige at han har skrevet den, har erklæret sig enig i artiklens synspunkter (Heinrich 2008, 1542).
 - 26 Den engelske formulering af spørgsmålet lyder: In your opinion, is it legitimate or not to use military force for the:
- Defense of Russian economic interests? (b)
- Achievement of conditions that would enable Russia to develop domestically? (d)
And how about using one's natural resources for political reasons? Would you consider it legitimate to threaten to withhold delivery of one's natural resources to another country for:
- Defense of Russian economic interests? (a)
- Achievement of conditions that would enable Russia to develop domestically? (c)
 - 27 Respondenter svarer ja, nej, ved ikke, eller nægter at svare til alle udsagn. En enkelt respondent er ekskluderet, fordi han svarer 'ved ikke' og vi dermed ikke har grundlag for at placere ham i den en eller den anden gruppe. Derfor n=64.
 - 28 Konfidensintervallerne er sat til 95 %, hvilket giver et samlet konfidensinterval på 90 % i sammenligningen mellem to andele. Konfidensintervallerne for andelen, som svarer ja er: a) 90 %-100 %; b) 68 %-89 %; c) 56 %- 9 %; 18 %-41 %.
 - 29 Se fodnote 9.
 - 30 Near abroad udgøres af de tidligere sovjetstater, hvor der stadig er betydelige russiske mindretal.
 - 31 Nord Stream vil årligt kunne transportere op til 55 milliarder kubikmeter gas. Det er nok til at forsyne ca. 26 millioner husstande. For yderligere information se: www.nord-stream.com/.