

## Att förstå och att handskas med Ryssland

Tomas Bertelman, Sveriges ambassadör i Moskva 2008–2012

*Guest Commentary - Svenska Moskva-ambassadörer reflekterar*

9 februari 2022

### Utan brytning

Det ryska samhället är förvisso ett annat idag än för 30 år sedan. Men i viktiga avseenden har de senaste tre decennierna ändå bjudit på en färd tur och retur. Det var betecknande att 30-årsjubiléet av den sovjetiska kollapsen sammanföll med upplösningen av Memorial, en organisation som vårdar folkets minnen av Stalins förtryck. Orwell kunde knappast ha fått till det bättre.

Omvärlden hade svårt att se var perestrojkan på 80-talet skulle sluta. Det var lika svårt att förstå innebörden av det som hände i det nya Ryssland på 90-talet. Då lades grunden för ett personligt auktoritärt presidentstyre genom beskjutningen av parlamentet 1993 och manipulering av presidentvalet 1996. Men trots skriften på väggen 2003 (fängslandet av Chodorkovskij), 2007 (Putins München-tal) och 2008 (kriget mot Georgien) rådde det reset-feber, partnerskapsentusiasm och moderniseringsyra från USA:s och EU:s sida 2009-10.

Inte förrän det omfattande förtrycket av oppositionen slog till i samband med Putins återkomst 2012, blev det allmänt accepterat att Ryssland var på väg åt ett helt annat håll än vårt, och att den ökande interna repressionen och konfrontationen mot omvärlden var två sidor av samma auktoritära utveckling. Det är en process, som nu pågått i snart ett decennium, med en egen inre logik styrd av de ryska säkerhetstjänsternas världsbild, och som nu tycks accelerera.

Det är svårt att finna någon som är optimistisk om demokratins eller oppositionens utsikter i Ryssland under de närmaste tio-femton åren. Liksom på 1800-talet befinner sig en viktig och växande del av regimens kritiker i exil i Europa eller USA. Kreml har förfinat sina mekanismer för kontroll och eliminering av alla politiska alternativ. Med postmodernistisk principlöshet uppträder Ryssland alltmer öppet som reaktionens och revisionismens utmanare mot den säkerhetsordning som vi för 30 år sedan tog för given.

Den pågående offensiven gäller Ukraina men avser egentligen Rysslands egen exceptionalism och privilegierade ställning i Europa. Putin har höjt ribban för att han skall avstå från eskalerad aggression. Hans krav på ett nytt europeiskt säkerhetsfördrag, ett Jalta 2.0, har mer än tio år på nacken, men framförs nu igen med nyfunnen påstridighet och grova hot, som väntade han sig ett nej och egentligen förbereder ett annat ingripande.

Den ryska ukrainapolitiken har inte fungerat. Trots mångahanda försök har Ryssland inte lyckats underminera Ukrainas identitet och självständighet. Den ukrainska försvarsmakten och landets självmedvetenhet har stärkts, västsanktionerna hotar att bli fler, Väst håller ihop trots svårigheter.

Ukraina hotar att glida ur Rysslands händer, och Putin riskerar att bli den som på sin vakt definitivt förlorade landet, till stor del till följd av den egna politiken.

Putins avisande av säkerhetsordningen i Europa har också en ekonomisk bakgrund. Oljeprisrallyt efter år 2000 gav det ryska folket ett historiskt unikt decennium av fördubblade realinkomster. Men efter 2014 har det gått stadigt utför, och hushållens inkomster är idag 10 procent lägre än det året. Den systematiska korruptionen och rättslösheten hämmar företagsamheten, och Ryssland halkar efter i den teknologiska utvecklingen. Modernisering står inte längre på agendan, därför att den kräver reformer som skulle hota regimen och dess intressen. Pengarna räcker inte längre till allt.

Den ryska stridbarheten och konfliktbenägenheten kan tyckas paradoxal med tanke på att den ryska ekonomin utgör en bråkdel av den västliga. Men regimen behöver en hotfull omvärld. Öppna hot och vapenskrammel är ett sätt att kamouflera den grundläggande resursobalansen. De uttrycker också Putins övertygelse att ett splittrat, vekt och konfliktobenäget Väst kan skrämmas till eftergifter.

### Varför gick det så illa?

Hur skall man förklara denna negativa utveckling under 30 år? En del förklaringar handlar om enskilda misstag av ryska ledare, som t.ex. det våldsamma upplösandet av parlamentet 1993, manipulerandet av presidentvalet 1996 och den fatala skuldsättningen hos oligarkerna. Tänk om skuld kollapsen inte inträffat 1998, och om Jeltsin faktiskt utsett Boris Nemtsov till premiärminister i stället för Primakov?

Andra förklaringar lyfter fram Västs negativa roll: för lite bistånd gavs när det verkligen behövdes. Nato-utvidgningen framställs som ett utnyttjande av Rysslands svaghet, vilket stärkte de mörkaste krafterna i landet. Det är en förklaring som passar den ryska propagandan, men som också har envisa anhängare i Väst.

En tredje förklaring betonar kontinuiteten från den gamla ordningen: de politiska förändringarna var förvisso dramatiska, men de rörde ytan, och reformkraften räckte helt enkelt inte till för att ersätta de gamla strukturerna. Det skedde aldrig någon effektiv brytning, en "ruptura", med det förlutna, trots att omvärlden så gärna ville tro det, och trots att det skrevs så många fina tal och artiklar. Säkerhetstjänsterna hade sett kollapsen komma och anpassat sig i god tid för att frodas under nya förhållanden. Det hade inte gått mer än ett år sedan Sovjetunionens fall, när utrikesminister Kozyrev levererade sitt berömda tal på OSSE-mötet och som en varning lånade sin röst till de reaktionära krafter som hotade att ta över i Moskva. Kozyrev skildrar i sina memoarer hur de oreformerade säkerhetstjänsterna redan vid denna tidpunkt hade återvunnit kritisk massa och inlett ett gradvist övertagande av landet. Och Jeltsin tog inte itu med dem utan uppfattade dem som nyckeln till försvaret av den egna makten.

Bristen på radikal brytning och de gamla strukturernas överlevnad har också en annan förklaring, nämligen bördan av det ryska imperiet. Sovjetunionen var det sista av de stora 1800-talsimperier som gick under. Avkoloniseringen började 1917, men kommunismen förlängde livet på imperiet ytterligare 70 år. Processen fortsatte på nytt 1991 men är knappast avslutad. Till skillnad från de andra stora imperierna upphörde Ryssland tidigt att vara en avgränsad metropol, från vilken en

nationalstat skulle kunna växa fram, d.v.s. ett land som kunde koncentrera sig på sin egen utveckling och förkovran. Ryssland hade ingen annan identitet vid sidan av imperiet, och imperiets vidmakthållande blev och är fortfarande så viktigt för regimen att det påverkar både hur landet styrs och resurserna används. Imperietraditionen och den auktoritära tendensen samverkar och har gemensamma rötter. De har format Putin och kommit att utöva ett avgörande inflytande på dagens Ryssland.

Förklaringarna till varför de ryska reformerna misslyckades gör att även nästa reformförsök, när det nu kan aktualiseras, kommer att möta hinder som inte bara kan övervinnas med goda avsikter. Vid det "Fria Rysslands Forum" som nyligen hölls i Vilnius inleddes en intressant diskussion med bl.a. Michail Chodorkovskij om hur, någon gång i framtiden, nästa övergång från det auktoritära styret bör utformas för att undvika 90-talets misstag. Den opposition som nu lever i exil verkar medveten om att risken är betydande att man misslyckas även nästa gång.

### Vad kan Väst göra?

Det nuvarande Ryssland vill ha något som Väst inte kan ge: privilegier och dominans i sitt närområde, en position som ger inflytande över Europas affärer och därtill frihet att sköta sitt eget land utan synpunkter utifrån. I andra hand söker man försvaga de fördelar som västerlandet har ifråga om teknisk och ekonomisk utveckling, det vill säga dess governance, främst genom att undergräva dess institutioner, försvaga medborgerlig tillit och förstärka interna konflikter.

Hur skall man bemöta detta, såväl på egen hand som tillsammans med andra? Och därtill om möjligt bidra till eller underlätta en utveckling mot demokrati och modernisering i Ryssland, när förutsättningarna någon gång infinner sig?

Den s.k. strategiska relativismen, det vill säga den ryska strävan att få västerlandet att fungera sämre, innebär att vi som del av försvaret själva måste ta itu med vittrings- och söndringstendenserna i de västliga samhällena, processer som inte är en produkt av ryska angrepp utan av egna försummelser och misstag under lång tid, och som utnyttjas av den ryska hybridkrigföringens många verktyg. Möjligheterna att direkt påverka Ryssland är alltid begränsade, och det viktigaste är, enligt landets demokratiska opposition, att man i Väst förblir troget sina egna värderingar och principer.

Ryska hot och övergrepp har i ett decennium bemötts med varierande former av sanktioner. De har haft viss ekonomisk effekt, men de har hittills inte påverkat det ryska beteendet. Sanktionerna, såväl mot olika sektorer av ekonomin som medlemmar av den ryska eliten, skulle emellertid kunna skärpas långt utöver vad som hittills praktiserats, om enighet därom kunde nås. Fullt utvecklade skulle en sådan sanktionspolitik motsvara containment-politiken mot Sovjetunionen under 40 år, 1947-87. Givet Rysslands teknologiska beroende och svaga utveckling skulle den politiken över tid ge mycket betydande effekter.

Containment var det svar som stod till buds 1947, när de båda alternativen krig respektive eftergifter bedömdes som oacceptabla. Frågan är om inte dagens situation uppvisar likheter. Ryskt agerande och uppskrivade krav utmanar för oss grundläggande värden. Det finns anledning att

söka diplomatiska lösningar för att söka möta ryska hot, men de ryska målen är ofta sådana att taktiska eftergifter inte ger någon permanent lösning utan snarare bäddar för nya och ökade krav. För den nuvarande ryska ledningen är därtill konflikt det naturliga tillståndet, och till dess att landet får en annan ledning måste även Väst acceptera att leva i konflikt, vilket är svårt för samtida demokratier. Men utan att visa beslutsamhet också vad gäller den militära sidan av konflikten kommer de diplomatiska ansträngningarna att fallera. Dialog och avskräckning går hand i hand.

En containment-politik utesluter inte samarbete många på viktiga områden såsom icke-spridning, strategisk stabilitet, klimat, anti-terrorism, pandemibekämpning etc. Men det främsta ryska intresset gäller "normalisering", d.v.s. att undergräva containmentpolitiken utan egna eftergifter. Liksom under den fredliga samexistensen vill man ha avspänning utan att backa från kravet på geopolitiska privilegier.

### Sveriges politik

Sverige har numera accepterat att vi är en naturlig del av Västeuropa, d.v.s. EU, och därmed av det västliga svaret på den ryska politiken. Vi inser att det bara är i nära samarbete med andra som vi kan trygga vår säkerhet. Vad gäller sanktionerna har vi inga svårigheter att delta fullt ut i EU:s beslut. Vi har också större förståelse för den östeuropeiska oron än åtskilliga andra EU-länder. Beträffande det militära försvaret har vi valt ett begränsat samarbete, som ger begränsad effekt, utan gemensam planläggning och garantier, och utan inflytande och röst vid bordet, men som ändå placerar oss som en integrerad del av det västliga försvaret, Nato. Också vårt försvar ingår i den nödvändiga västliga avskräckningen. Att det skulle bli mer effektivt om vi valde medlemskap säger sig självt.

Liksom våra nordiska grannländer har vi även en viktig bilateral relation till Ryssland att vårda. Vid sidan av de större konjunkturen för Rysslands västrelationer har vi ett eget utrymme, där vi själva kan påverka. Vad är de mest utmärkande dragen för vårt bilaterala förhållande?

Den svenska utrikespolitiken är uttalat värderingsbaserad. Så länge Ryssland förblir auktoritärt och fångat i sin imperietradition, kan man inte förutse annat än att kritik och motsättningar kommer att färga vår relation på många områden.

Men kritiken kan utformas på olika sätt. För några år sedan, innan Rysslands konfrontation med Väst nådde nuvarande höjder, brukade vi säga att vår kritik bottnade i att vi tog Ryssland på allvar, att vi strävade efter något bättre, och att kritiken därför borde kunna uppfattas som ett utslag av respekt och ambition med vår relation. Idag avvisar Moskva de gemensamma värderingar som låg till grund för det argumentet. Men respekt är ändå något som Ryssland kräver och behöver.

För att visa respekt behöver man ha en viss förståelse för de närmast omöjliga problem som Ryssland möter, och de många tragedier landet genomlevt, något som kräver att omgivningen tar sig tid och visar intresse. Även om man aldrig kan acceptera det ryska agerandet, hjälper det att ha det intresset, om man vill föra en dialog. Men det kräver en medveten ansträngning. Här finns mycket att göra på svensk sida.

Trots det försämrade affärsklimatet fortsätter många svenska företag att verka i Ryssland, med framgång och uthållighet, och de ger våra samlade förbindelser en kontinuitet och en stadga som kan mildra de politiska kasten. Samtidigt saknar vi större projekt i infrastruktur, transporter eller energi, sådant som intresserar den ryska ledningen, och som ger våra nordiska grannländer högnivåkontakter. Även om de totalt sett är begränsade, ger våra många investeringar och samarbeten runt om i Ryssland ingångar och kunskap om samhället som är en tillgång för Sverige. Fortsatt stöd till svenska företag är en viktig del av Rysslandspolitiken.

En annan viktig del av vår politik har kunnat sammanfattas som demokratifrämjande. Sådana program uppfattas numera av Rysslands ledning som direkt undergrävande verksamhet och är svåra att genomföra. Men vi kan ändå fortsätta att motverka ledningens försök att isolera den ryska befolkningen och att få den demokratiska oppositionen att ge upp. Stipendier, studentprogram, stöd till enskilda organisationer, kanske alltmer utomlands, kan bidra till att nästa försök till demokratisering och öppning mot omvärlden blir mer framgångsrikt än det senaste.

Vad gäller Europa verkar den returfärd vi bevittnat inte ha gått tillbaka till 1991 utan snarare till 1981. Det ryska imperiet, då i form av Sovjetunionen led visserligen av en stagnerad ekonomi, men muskler fanns kvar, och krigsmakten var den största i Europa. Idag har den ryska ekonomin återhämtat sig från 1991, och krigsmakten likaså. Kanske inte så förvånande att en ledning som företräder det ryska imperiet också återvänder till sina krav på Europa. Dmitri Trenin, en intelligent uttolkare av Kreml, har nyligen beskrivit hur ett försvagat Ryssland tvangs acceptera den ordning efter det kalla kriget som västmakterna upprättade och påtvingade Ryssland. Han menar att historien visar att en besegrad stormakt, som inte får en acceptabel plats i en sådan ny ordning, kommer att verka för dess avskaffande. Vad som behövs är tre saker: nödvändiga resurser, politisk vilja och folkligt stöd. De villkoren är nu uppfyllda i Ryssland. Det talar för att konflikten blir långvarig.

Vi vill gärna bidra till en bättre utveckling i Ryssland, men vi får acceptera att våra och andras möjligheter att påverka landets framtid är begränsade. Och inte heller glömma att vad Ryssland vill ha kan ingen ge.