

## ***Velkommen til den ny kolde krig*** **- om Rusland og udenrigspolitikken**

Søren Riishøj, lektor, Statskundskab, Syddansk Universitet

Kort før det historiske topmøde i Vilnius i november 2013 havde præsident Viktor Janukovitj meddelt, at han indtil videre ikke agtede at underskrive den ”dybe frihandelsaftale” med EU, som var kommet på plads efter flere år med intensive forhandlinger. Afvisningen førte til omfattende demonstrationer og især på Maidan. Som sagt af Adam Daniel Rotfeld i det polske dagblad ”Gazeta Wyborcza” (14.-15.2.15) var Maidan, ganske som i sin tid Solidaritet i Polen, en manifestation af det direkte demokrati, en revolution og rødt kort til et eksisterende regime og i Ukraines tilfælde i særdeleshed præsidenten. Forløbet derefter kender vi. Præsident Janukovitj og inderkredsen omkring ham flygtede til Rusland. Rusland annekterede Krim, alle forsøg på at finde frem til en fredelig diplomatisk løsning kuldsejlede, og indgåede aftaler blev brudt. Nedskydningen af det malaysiske passagerfly i juli måned 2014 optrappede blot konflikten, der meget hurtigt blev helt fastfrosset.

### **Den ny og den gamle kolde krig**

I dag befinder vi os i en ny kold krig, der dog er en del anderledes end den vi oplevede, dengang Sovjetunionen eksisterede. Terrorbalancen holdt dengang de to supermagter, Sovjetunionen og USA, i skak. ”Fredelig sameksistens” var fra midten af 1950erne blevet den ny linje i sovjetisk udenrigspolitik. Kold krig og detente afløste derefter hinanden. Kun enkelte gange var vi tæt på en regulær krig. I dag savner vi en verdensorden med klare spilleregler, hvilket meget skyldes den asymmetriske afslutning på den gamle kolde krig. Spørgsmålet er dog, om vi har at gøre med kold krig. Kold krig i dag er i hvert fald ikke som under den tidligere det ”organiserende princip”. Den ny ”kolde krig” er ikke global, men snarest regional. Den er fortrinsvist begrænset til Europa og SNG-området, men inddrager med krigen i Syrien også Mellemøsten. I amerikansk perspektiv er

Rusland nok en trussel, men ikke af de helt store. Som sagt af Obama i 2015, truslen fra Rusland befinder sig et eller andet sted mellem truslerne fra Ebola og ISIS. USA har dog haft brug for russisk medvirken i forbindelse med forhandlingerne om Syrien og Iran. Det grundsynspunkt lå i sin tid også bag USA's "re-set" politik over for Rusland. I de senere år har Rusland-politikken svinget mellem "re-set" (forhandlinger) og militær afskrækkelse. Rusland mødes i dag ikke med "respekt". Under den gamle kolde krig kunne Vesten indgå kompromiser med Stalin, Breshnev og Khrustjev, men at indgå aftaler og forhandle med Putin blev mindre acceptabelt efter begivenhederne i Ukraine<sup>1</sup>. Før 1989 gik supermagterne ud fra antagelsen om, at modstanderen handlede rationelt. Som beskrevet af historikeren Eric Hobsbawn, var der under den gamle kolde krig, i hvert fald frem til midten af 1970erne, stiltiende enighed mellem supermagterne om at betragte den kolde krig som *kold fred*. Der blev indgået adskillige våbenkontrol eller snarere våbenbegrænsningsaftaler, fx om prøvestop for a-våben, SALT-aftaler, om anti-ballistiske missiler (ABM) og om ikke-spredning af atomvåben. Når en krise blev tilspidset under den gamle kolde krig, som fx under Korea-krigen, Cuba-krisen og Ungarn 1956 stolede den ene part på den anden parts tilbageholdenhed. Det er ikke i samme grad tilfældet i dag. I dag har vi tværtimod en *ulige* konkurrence. Rusland er økonomisk og militært den klart underlegne part. I Sovjet-perioden blev der brugt 300-400 mia. dollar om året på militær, i dag blot 80 milliarder<sup>2</sup>. Rusland har territoriet, ressourcerne og kernevåbnene, men svag økonomi; er en petrostat, "et Nigeria og Venezuela med atomvåben".

Den ny kolde krig føres på flere dimensioner, eksempelvis omkring spørgsmål med tilknytning til "global governance", regional geopolitik, geo-økonomi samt omkring informationer og propaganda og med kampe også i cyber-sfæren. Som sagt af russeren Sergey Markedonov drejer ny "kolde krig" sig helt grundlæggende om forskelle i udlægninger af, hvad folkeret er, hvordan den skal fortolkes, og hvordan den ny verdensorden skal se ud, skal den være unilateral, bilateral eller multilateral?

Magten har fået nye dimensioner. Hård militær og blød økonomisk magt spiller stadig en rolle, men, som meget rigtigt sagt af Joseph N. Nye i "Future of Power, er der et stigende fokus på "smart power", som han definerer som evnen til at kombinere hård og blød magt og omsætte dette i de rette strategier ("power conversion"). Krige føres i højere grad intern i staterne, transnationalt og gennem ikke-statslige aktører. Ukraine er ingen undtagelse fra den regel. Det skyldes, at vi i

---

<sup>1</sup> Formuleret i en samtale om den ny kolde krig mellem Robert Legvold og Dmitri Trenin, Canegie Moscow Center, 7. marts 2015.

<sup>2</sup> Jacek Pawlicki i det polske Newsweek, 9.-15.3. 2015, side 21.

stigende grad har at gøre med *svage* stater og flere EU-lande *illiberale*. Stater vil stadig være vigtige, men den internationale scene er "overcrowded" og derfor sværere at kontrollere. Staterne må finde de rette svar på fem centrale spørgsmål, det første: hvilke mål og resultater skal der stræbes efter? I den forbindelse (jævnfør fx politikken over for Rusland og Iran): har vi at gøre med et nulsum-spil eller "joint gains" ("win-win" situationer). Og på det andet spørgsmål: hvilke ressourcer er der til rådighed? Blød og/eller hård magt? Hvilken magtadfærd er bedst, den hårde eller den mere samarbejdsvenlige ("cooptive") eller en kombination heraf? Og det tredje: Hvordan er styrken, holdningerne og positionerne hos den eller de stater, der ønskes påvirket? Det fjerde: hvilken adfærd og påvirkning giver de rette "outcomes"? Og endelig for det femte: Hvad er sandsynligheden for, at de valgte strategier lykkes? Erfaringerne fra fx Irak (USA) og Afghanistan (Sovjetunionen) maner til eftertanke. Med andre ord, handler vi dybest set rationelt i forhold til Rusland?

Rusland er godt nok en falden supermagt, men det er ikke nødvendigvis ensbetydende med russisk eftergivenhed. Landet er som sagt svækket økonomisk, men når det gælder cyberteknologi er Rusland ikke dårligt stillet. Det er set flere gange, selv under den amerikanske præsidentvalgkamp i sommeren og efteråret 2016. Konkurrence mellem ulige modparter indebærer, som sagt af Dmitri Trenin<sup>3</sup>, lederen af Carnegie Endowment i Moskva, en fare for fejlvurdering og overreaktion. Eller sagt med Alexei Arbatov (Carnegie Endowment), er den ny kolde krig *værre* end den gamle. Rusland er en atommagt og ser ikke sig selv som en svag stat og agter ikke at agere som en svag stat. Deborah Welch Larson og Alexei Shevchenko forklarer de russiske reaktioner mod Vesten socialpsykologisk. Rusland har tabt status i forhold til andre stater, frem for alt USA, og ønsker ikke unaturligt at ændre på dette. Rusland ser USA og Vesten som hovedansvarlig og føler sig ikke respekteret. I sådanne tilfælde kan en stat (ganske som et menneske) reagere på tre måder, med *vrede*, med *hævnfølelse*, eller med *skam*, hvis tabet af status mest skyldes egne fejl. USA beskytter den orden, der blev skabt i kølvandet på den gamle kolde krig, og hvor Ruslands magt og status var blevet markant reduceret. Rusland har under Vladimir Putin ønsket at ændre den asymmetriske orden.

Polens Janusz Lewandowski peger på (i "Gazeta Wyborcza 18.-19.10-2014), at tiden med en nærmest "venlig" og gnidningsfri geopolitik mod øst er slut for EU og også for NATO, for den sags skyld. Vesten forsøgte i 1990erne at indordne Rusland under den ny vestligt dominerede orden ved

---

<sup>3</sup> I litteraturlisten til sidst er angivet de artikler, der henvises direkte til undervejs (med forfatterangivelse).

at give Rusland en "særstatus", der dog ikke måtte forhindre NATO og EU ekspansion mod øst. Men Rusland har som sit primære sikkerhedspolitiske mål netop haft at forhindre NATOs fortsatte udvidelse.

Som sagt af Andrej Piontovski, politolog og kritiker af Putin (i det polske "Polityka" 15.-21.9.14), vil Rusland helt givet bruge taktiske atomvåben, skulle det komme til regulær krig mellem Rusland og NATO, fx med udgangspunkt i et baltisk land. Brugen af taktiske atomvåben indgår også i de vedtagne militære doktriner. I tilfælde af krig i Baltikum kan også NATO blive tvunget at bruge atomvåben, da vilkårene for at levere militær forstærkning til de baltiske lande via Østersøen er vanskelig.

At skabe en sikker verden under globalisering og usikre og omskiftelige forhold, det være sig inden for SNG-området, det tidligere Sovjetunionen, i Mellemøsten eller i Asien, er en gigantisk udfordring for verdenssamfundet og for diplomaterne. Under den gamle kolde krig blev der ikke blokeret for diplomatiske og økonomiske kontakter. Heldigvis blev den telefoniske "hotline" mellem Washington og Rusland, der skal sikre kontakt i tilfælde af alvorlig krise, (gen)etableret april 2015. Merkel's besøg i Moskva den 10.maj og Kerry's og Lavrov's møde i Sochi få dage efter viste, at erkendelsen af nødvendigheden af dialog så småt var ved at bundfælde sig. "Congagement" blev den valgte politik, at engagere Rusland og samtidig inddæmme på samme tid. Krim og Østukraine er trods alt kun ét af flere brændpunkter i denne verden. Flygtningekrisen, Iran's atomprogram, krigen i Syrien og kampen mod IS har tvunget Rusland og Vesten til at samarbejde tættere.

De vestlige sanktioner mod Rusland er gået længere end dem, der blev iværksat under den kolde krig i begyndelsen af 1980erne. Før 1989 kunne Bolshoi teatret og sportsklubber gæsteoptræde og vække begejstring, heller ikke sport og turisme var ramt, hvis vi ser bort fra olympiaden i 1980. Europa og Vesttyskland nægtede, selv under højdepunktet for den kolde krig, at begrænse energiimporten fra Sovjetunionen. Sanktionerne mod Rusland går efter den russiske annektering af Krim langt længere, end tilfældet var efter Georgien-krigen i 2008. Det skyldes, at Ukraine er geopolitisk vigtigere. Det kan ende helt galt som op til 1. verdenskrig. Som sagt af Joseph Weiler under en forelæsning i København (16.2.15), blev forholdet mellem Rusland og Vesten efterhånden kendetegnet ved "sleep walking", en potentielt farlig trin for trin optrapning, hvor blot ét ekstra trin op ad stigen kan vise sig at være katastrofalt. Vi betrådte i 2014 og 2015 flere af trinnene, end vi troede.

Gleb Pavlovski, strateg for Putin i dennes første år, gæstede kort efter annekteringen af Krim Warszawa. Han erklærede (iflg. Polityka 1. 2015), at hvis ingen af konfliktens parter giver indrømmelser, kan det ende med et regulært krak i Rusland, der, som i 1917, kan blive dybt og yderst kaotisk. En liberal opposition findes i Rusland, dog mest i form af internet-portaler. Middelklassen i Rusland udgør kun mellem 15 og 18 pct. af befolkningen. Iflg. meningsmålinger støtter kun en tredjedel af middelklassen vestligt demokrati og markedsøkonomi. En stor del har haft det for godt under "putinismen".

Nationalister i dagens Rusland har ønsket, at regeringen og præsidenten går endnu hårdere frem, men Ruslands militære formåen er for begrænset til at gennemføre storstilede aktioner. Den mindre aktion på Krim kunne gennemføres, men annekteringen af Krim har kostet den russiske statskasse dyrt. Indlemmelse af Donbas-regionen ville koste den russiske statskasse mere og har derfor ikke været på tale.

Det følgende vil jeg først forsøge at kortlægge den gamle og den ny verdensorden, de forskellige skoler i international politik, der på den ene eller anden måde er relevante ved studiet af russisk udenrigspolitik. Derefter tegnes linjerne i russisk udenrigspolitik under Putin, især efter hans comeback i 2012, samt de reaktioner, vi har set i Europa. Ingen kan i den forbindelse være politisk "neutral". Som det vil fremgå, mener jeg ikke, at det burde være kommet så vidt. Som også vil fremgå, har principperne i russisk udenrigspolitik grundlæggende ikke ændret sig ret meget over tid, snarere *midlerne* og den underliggende ideologi, national-konservatismen. Perioden fra Sovjetunionens opløsning og frem til 2007 kan med Dmitri Trenin's ord meget passende kaldes en mellemperiode eller måske snarere en "mellem-koldkrigsperiode" afløst af en variant af "kold krig".

### **Den ny verdensorden – og den gamle**

Historien har kendt til flere forskellige "verdensordener". Hver verdensorden har, som sagt af Henry Kissinger, haft sit særlige "leitmotiv", i Middelalderen var det religionen, i Oplysningstiden fornuften, i det 19. og i dele af det 20. århundrede nationalismen og historien, i vores egen tidsalder videnskab, teknologi og IT. I middelalderens Europa havde vi at gøre med en form for "case-by-case accomodation" mellem paven, kejseren og de feudale herskere. Nationalstater kendtes ikke dengang. I dag tales der i faget international politik om en "ny Middelalder", hvor nationalstaterne har dalende betydning. Samtidig hermed bliver der udviklet nye alternative magt- og beslutningscentre.

Fra midten af 1600-tallet, i kølvandet på 30 års krigen, blev den Vestfalske verdensorden etableret, en ny europæisk orden bygget op om netop *nationalstaterne*. Suveræne stater, ikke imperier, dynastier og religiøse bekendelser, blev vigtigst, og principperne om ikke-indblanding og ligevægt og balance mellem staterne blev nøglebegreber og ledetråde for staters adfærd. Først herefter kunne vi med rette tale om internationale *relationer*. Sameksistens mellem religioner og politiske ideologier fik bedre kår. Filosofisk blev alt dette formuleret af Thomas Hobbes i dennes opgør med den anarkiske naturtilstand og med troen på en social kontrakt, hvor staten har monopol på legitim magt.

I dag tror en del forskere stadig på en fremtid for nationalstaterne og den vestfalske orden, i hvert fald i Europa. I den forbindelse har erfaringerne fra 1800-tallet en særlig stor betydning. Efter Wienerkongressen i 1815 fik vi en lang og stort set fredelig periode med multipolaritet og ”stormagtskoncert”, selv om vi i 1800-tallet også oplevede nationalisme, national vækkelse, revolutioner og Krim-krigen. Efter 1. verdenskrig, med Versailles-aftalerne, fik vi en yderst ustabil orden. I Versailles-traktaten blev afvist at acceptere Tyskland som en del af den ny orden. Efter 2. verdenskrig fik så vi den kolde krig og et nyt bipolært system baseret på terrorbalance og hård ideologisk rivalisering mellem den kommunistiske og kapitalistiske verden. Denne orden blev udfordret, fx af Ayatollah Khomeini’s Iran i 1979, dog uden at dette rokkede ved grundprincipperne i den dengang rådende verdensorden. Efter 1949 blev Vesttyskland integreret i det vestlige alliancesystem og i Vest-Europa. Statsmænd som Tysklands Konrad Adenauer, Frankrigs Robert Schuman og Italiens Alcide de Gasperi viste vejen. Som bekendt endte den kolde krig med murens fald i 1989 og i 1991 Sovjetunionens undergang. Den bipolære orden var dermed et afsluttet kapitel. Mange troede på etablering af en ny unipolær og vestlig domineret orden. Ikke alene den sovjetiske ”realsocialisme”, men socialisme som sådan var bragt i miskredit; troen på den sovjetiske realsocialistiske model kom aldrig tilbage. ”Civilisationsmurene” i dag er af anden type end under første kolde krig, mest religiøse og kulturelle. Kommunisme og kapitalisme skaber ikke længere konflikter ideologisk, men geopolitik, magt og nationale interesser er ikke ophørt hermed. Reaganisme, thatcherisme, ”Washington-konsensus” og markedsøkonomi var omkring 1989 dagsordensættende, men det gælder ikke i dag. Ikke-statslige aktører, fx Al-Quaeda og IS har forsøgt at undergrave den vestligt dominerede orden, og Kina har meldt sig som central aktør også globalt.

## ***Forskellige verdensordener***

Den vestfalske orden	Efter Wiener-kongressen i 1815
National uafhængighed	Stormagtskoncert
Suverænitet	Multipolaritet
Nationale interesser	Få regulære krige
Ikke-indblanding	Stabilitet
<b>Efter Versailles 1919</b>	<b>Den første kolde krig</b>
Multipolært	bipolært
Ustabilt	terrorbalance
<b>Fra 1991</b>	<b>Den ny kolde krig, fra 2014</b>
Først stærk tro på unipolaritet og en liberal verdensorden	Overvejende multipolært
Senere ustabil, en form for ”mellemkoldkrigsperiode”	Ustabilt

Kilde: Henry Kissinger, ”World Order”, Penguin Books 2014, gengivet kort

Francis Fukuyama erkender selv, at vi (og han selv) omkring 1989 var grebet af eufori. Polen fik jo frie valg, Tjekkioslovakiet fløjlsrevolutionen, og Tyskland blev genforenet. Sovjetunionen var i dyb krise og gik under i 1991. Under de forhold var det svært at være pessimist. Fukuyama talte på det tidspunkt om ”historiens død” og vestlig liberalismes verdensomspændende sejr. Så let kom det som bekendt ikke til at gå. I dag, mere end 25 år efter murens fald og 40 år efter Helsingfors står vi som sagt midt i en ny kold krig og med en ny verdens(u)orden. Når det gælder den europæiske orden, har EU, som meget rigtigt formuleret af Richard Sakwa, satset på etablering af et bredere (”wider”) Europa med kobling til det transatlantiske sikkerhedssystem, frem for alt til NATO. Rusland derimod taler om et inkluderende ”større Europa” (”Greater Europe”), af Gorbatsjov kaldt ”det fælleseuropæiske hus”, multipolært og pluralistisk. De sociale medier, internettet, terror, åbne og sårbare økonomier, ”failed states” og svage internationale organisationer har skabt

ustabilitet og kaos. Kort sagt, et fælles europæisk hus blev ikke bygget. Det nye internationale system i dag er ikke bipolar, dvs. domineret af to supermagter. Det er heller ikke unipolar og domineret af USA og Vesten i den grad mange troede ville ske for 25 år siden. Rusland i dag er ikke en supermagt, kun en regional stormagt. Hverken Kina eller USA er i stand til og villige til at udfylde lederrollen. USA har ikke samme stærke position som umiddelbart efter anden verdenskrig og er ikke villig til at spille verdens politimand, slet ikke når landets interesser ikke er direkte truet. Stærke lande, BRICS-landene (Kina, Sydafrika, Indien og Brasilien) ønsker et multipolært system, hvor andre end blot USA og Europa bestemmer. De udgør ikke en alliance, men dog en modvægt på samme måde som var tilfældet den alliancefri blok med stater som Jugoslavien, Egypten, Indien og Indonesien under den første kolde krig. Kina er svagere militært end USA, men, nok så vigtigt, i 2014 overhalede iflg. nogle beregninger Kina USA økonomisk. Kina introducerede i begyndelsen af 00'erne sloganet "fredelig opstigning" ("peaceful rise"), senere betegnet som "fredelig udvikling" ("peaceful development"), hvor der blev talt om varig fred og velstand. Kina modsatte sig amerikansk unilateralisme. Som sagt af *Andrew J. Nathan and Andrew Scobell* annoncerede Deng Xiaoping i 1982 en "uafhængig politik for fred" med en lige distance til begge daværende supermagter, men uden at bryde forbindelserne til nogen af dem. Efter 1989 normaliserede Deng relationerne til Moskva og indledte herefter et tættere samarbejde med Rusland, senere kom det til et egentligt "partnerskab". Kina fastholdt samtidig forbindelserne med Vesten via samhandel og globaliseringen generelt. Kina har ikke været begejstret for brugen af sanktionsregimet, som i kinesisk optik er et led i forsøget på at skabe en unipolar orden. Takket være økonomiske magt behøver Kina ikke i samme grad som Rusland at bruge sit militær over for andre stater. Det at besidde mere end 3 bio. dollar i valutaeserver tæller mere end et stort arsenal atomvåben. USA optræder som en modstræbende ("reluctant") supermagt. USA har ikke respekt for Rusland, men det økonomisk stærke Kina er USA tvunget til at tage alvorligt. Målet for USA har igennem historien ikke været magtbalance, men, som Henry Kissinger fremhæver i "World Order", spredning af demokratiske værdier, med tro på USA's "exceptionelle" universelle system, "pax americana" og amerikansk "eneståenhed" ("exceptionalism"). Måske det internationale system på et tidspunkt igen bliver bipolar – bygget op omkring USA og Kina. I dag er ingen af de to særlig villig til at påtage sig den globale lederrolle og de betydelige omkostninger, dette uundgåeligt medfører.

Men hvad bestemmer dybest set staternes udenrigs- og sikkerhedspolitik? Handler staterne ud fra de samme principper som før, eller er der forskelle mellem staterne, fx USA, Europa, Rusland og Kina?



Verden er i hvert fald forandret. Grænserne er mere åbne end før, finansmarkederne og globaliseringen har mindsket handlefriheden, de sociale medier og internettet er kommet til og gør regeringer sårbare; uden de sociale medier havde vi ikke oplevet de farvede revolutioner og det arabiske forår, i hvert fald ikke i samme hastighed og med samme intensitet. Hybridkrige og cyberkrige har et langt stykke erstattet ”rigtige” krige. Som nævnt føres krige i dag i voksende grad transnationalt og gennem ikke-statslige aktører. Det vestfalske system er truet. Højre-venstre og kapitalisme-socialisme, er ikke bestemmende i samme grad som før. Regeringernes politiske farve betyder ikke det store, for regeringers handlefrihed er i virkelighedens verden stærkt begrænset. Til gengæld bestemmer nationalisme, populisme og transnationalisme i stigende grad den politiske dagsorden.

### **Typer af krige**

Klassiske konventionelle krige med stat mod stat

Krige udkæmpet med (også) atomvåben, kun kendt i afslutningen af 2. verdenskrig

Koloni-krige, oprør mod kolonimagter som England og Frankrig

Asymmetriske krige, krige udkæmpet med forskellige våben, jf. USA's og Frankrigs Indokina-krige

Begrænsede krige

Guerilla-krige og partisankrige, oplevet i fx Jugoslavien under 2. verdenskrig og under Vietnamkrigen

Hybridkrige, infiltration af andre stater med brug af forskellige typer af ”våben”, brugt af USA over for fx Nicaragua i 1970erne og senest af Rusland mod Ukraine i 2014-15.

Medie- og propagandakrige, der søger at skabe det værst mulige billede af fjenden.

Cyber-krige, udnytter stateres sårbarhed på IT-området, kan lamme forsvar og regeringers arbejde

De forskellige typer er overlappende

### **”Skoler” i international politik**

Vurderinger af hvad der bestemmer stateres adfærd har over de sidste 40 år og mere været meget bestemt ud fra den ”skole” i international politik, den enkelte tilhører. Mest indflydelsesrig har været den *realistiske*, det være sig i den klassiske eller den neorealisticke udgave. Stater, ikke overnationale institutioner, er vigtigst i international politik, siges det her. Det internationale system

er grundlæggende ”anarkisk”, dvs. uden effektiv overnational styring. Internationale organisationer og regimer kan dog dæmpe anarkiet, gøre det mere ”modent”. Sagt kort, iflg. realismen er magt og interesser afgørende for staters adfærd og det helt uanset styreform. Rusland og Putin handler derfor grundlæggende på samme måde som vestlige stater. Det er inden for den retning, vi finder den største forståelse for Ruslands handlinger. Eksempelvis fastslår Henry Kissinger, at det ikke fører nogen vegne at dæmonisere Putin og Rusland. Dæmonisering er reelt et alibi for slet ikke at have nogen Rusland-politik. John Mearsheimer siger lige ud, at problemerne i Ukraine mest skyldes Vestens selv. Roden til konflikten i Ukraine, siger han, er NATOs ambition om fortsat udvidelse mod øst, som han ser som en del af en større plan for at bevæge Ukraine mod Vest, bort fra Rusland og ind i Vestens geo-strategiske rum. Jack Matlock, tidligere amerikansk ambassadør i Moskva, mener, at Vesten i sin tid forfaldt til ”triumfalisme” og helt glemte den historiske lektie om *ikke* at ydmyge en besejret fjende, det være sig efter sejr i en ”varm” eller en ”kold” krig. De der forhandlede aftalerne i Wien i 1815 handlede langt mere langsigtet, end sejrsmagterne gjorde i Versailles i 1919 – og langsigtet blev det bestemt ikke efter 1991. For Kissinger og Mearsheimer bør en neutral status, en ”finlandisering” eller snarere ”østrig-ficering” af Ukraine være en del af en varig fredsløsning. For hvilken stat ønsker, at en fremmed militæralliance rykker helt op til egne grænser?

Problemet er måske, at vi reelt ikke skelner mellem Rusland på hjemmefronten og på den internationale scene. Det burde være muligt samtidig at kritisere begrænsningerne i demokratiet i Rusland og samtidig forstå den russiske modstand mod inddæmning og mangel på respekt for russiske interesser og russisk kultur og religion. Måske vi i Vest, med Michael Gorbatsjovs formulering, behøver en ny ”perestroika” af vores Rusland-politik. EU vedtog på topmødet i december 2014 at få udarbejdet en ny langsigtet Rusland-politik, men den har ikke set dagens lys. Spørgsmålet er da også, om formulering af en fælles EU-politik over for Rusland overhovedet er mulig.

Militær og magtbalance er i realistisk optik de drivende kræfter. Bort set fra Krim-krigen var der i 1800-tallet ikke regulære krige, og bort set fra konflikten mellem Tyskland og Frankrig om Alsace-Lorraine, heller ikke territoriale krav. Som sagt af den britiske statsmand Lord Palmerstone har stater i princippet ikke venner og fjender for evigt. Det gælder også Rusland, tænk blot på Ruslands forskellige holdninger til Erdogans Tyrkiet. Nogle stater handler i realistisk optik defensivt, andre offensivt.

Som rigtigt sagt af Norbert Eitelhuber, er det i Tyskland en udbredt opfattelse, at Brandt's "Ostpolitik" i sin tid bidrog til murens fald og forandringer i Europa og i Rusland, mens Reagan's "roll-back" politik har et godt tag i USA. En del lande i Europa, især Polen og de baltiske lande, er nærmere det amerikanske synspunkt og ser i den russiske politik en ekspansiv offensiv realisme, der kun ophører, den dag "putinismen" som ideologi og politisk ledetråd er død og borte, og vestlig liberalisme har taget over også i Rusland. Rusland lider under et "post-imperialt syndrom", siges det. Rusland er på samme tid "post- og præimperialt", præimperialt i den forstand at landet drømmer om at genoprette imperiet, i hvert fald et langt stykke. Indrømmelser og "stormagtskoncert" er derfor ikke farbare veje. Se blot på erfaringerne med det russiske medlemskab af G-8 og WTO. Rusland ser ikke sig selv som en status quo stat og en defensiv magt. Spørgsmålet er dog, om "imperialt" nødvendigvis er negativt. Igennem historien har vi haft imperier, der længe fungerede ganske godt. Flere kendte forskere, fx Jan Zielonka, betragter EU som et "imperium", en "quasi-føderation" uden klare grænser, som stræber efter stabilitet i nærområderne, gerne også globalt. Ordet "imperialt" bruges ikke af Rusland. Her tales der om "neo-gorchakov politik" – efter Ruslands udenrigsminister Aleksandr Gorchakov sidst i 1800-tallet, som genoprettede Rusland som stormagt efter nederlaget i Krim-krigen. Det skete takket være klog og gennemtænkt strategi. Rusland benægter ikke det revisionistiske element, ønsket om hurtigst muligt at genrejse Rusland og skabe respekt omkring Rusland. Det ses i Rusland ikke som imperialt og farligt, men som "retfærdighed" og som "genopretning". Men hvor langt går de russiske ambitioner? Kan de baltiske lande og Polen med rette føle sig truet – eller hersker der "russofobi".

Blød magt, fx økonomi, kan spille en rolle for realister. Blød magt kan undertiden blive "hård", fx når der indføres økonomiske sanktioner som *erstatning* for regulær krig, der kan få uoverskuelige følger, måske ende som atomkrig. Vigtigt for realister er også, hvor mange *poler*, vi finder i det internationale system. Er systemet *multipolært* som i 1800-tallet og mellemkrigstiden, eller *bipolært*, sådan som vi oplevede det under den kolde krig, eller måske *unipolært*, hvilket mange troede på, systemet ville blive (og mange håbede på) efter murens fald i 1989? Og hvilket system skaber mest stabilitet og sikkerhed? Det er eksperterne ikke enige om. Russerne ønsker sig, som de andre BRICS-lande, multipolaritet. Vesten har svært ved at afskrive unipolaritet, men kan blive tvunget til det.

*Liberal intergovernmentalisme* peger på betydningen af den hjemlige scene, herunder de forskellige interessegrupper og deres forsøg på at påvirke udenrigspolitikken. Den tilgang har Andrew

Moravcik brugt ved studier af beslutningsprocesser i EU, og den kan også benyttes ved studier af vestlige landes politik over for Rusland i dag, fx i analyser af samspillet mellem regeringers politik og den påvirkning, interesseorganisationer, fx erhvervsorganisationer er i stand til at udøve. Moravcik tror ikke på, at det føderale "utopistiske" overhovedet lader sig realisere. Som "two-level game" institution med udgangspunkt i staternes nationale interesser har EU efter hans mening faktisk klaret sig godt. EU er i hvert fald en global supermagt økonomisk. Det er ingen hemmelighed, at de brancher der har gavn af handel og økonomisk samarbejde med Rusland, er kritisk indstillet eller direkte afvisende over for sanktionspolitikken. Troen på EU som funktionel overstatslig institution er ikke høj. "Euforiske EU-føderalister" har ikke vind i sejlene, selv ikke i Tyskland, efter flygtningekrisen, problemerne for eurosamarbejdet og den britiske udtræden af EU (Brexit).

*Institutionalismen* peger på, hvordan stater i det øjeblik, de har tilsluttet sig institutionelle arrangementer, fx traktater og internationale organisationer, bliver begrænset i deres adfærd, og der skabes en form for "kompleks interdependens", hvor stater i en vis udstrækning fraviger egne interesser og stræber efter fælles mål ("win-win"). Det kan fx være klima, nedrustning og menneskerettigheder, hvor der er oprettet særlige institutioner (regimer), ofte i FN-regi. "Indbinding" og "sammenfletning" via institutioner blev søgt gennemført over for Sovjetunionen af Vesttyskland under Willy Brandt og i den tyske østpolitik i det hele taget i årene op til 1989. Målet var at "socialisere" og "vestliggøre", før 1989 Sovjetunionen og senere Rusland. Den tro var stærk i Jeltsin-årene, hvor EU indgik partnerskabsaftaler med Rusland, og NATO søgte at kompensere for NATO-udvidelsen mod øst gennem aftaler med Rusland. Med den ny "kolde krig" blev Rusland udelukket fra eller marginaliseret i internationale organisationer og regimer, ja forhandlinger med og officielle besøg i Rusland eller omvendt boykottet af adskillige vestlige lande. Rusland blev udelukket fra G-8, og EU's partnerskabsprogram og Ruslands dialog med NATO lagt på is.

Modsætningen til realismen er *idealismen*, afvisning af magt, geopolitik og magtbalance og tro på en ny og anderledes verdensorden. Idealismen er nært forbundet med *liberal internationalisme* og *universalisme*. Moralsk og etisk argumentation bruges ofte. Ikke unaturligt var den idealistiske tilgang særlig stærk lige efter de to verdenskrige og de rædsler og lidelser, krige medfører. Troen på "Én Verden" og en verdensregering skabt via Folkeforbundet og FN tiltrak især mange. Kollektiv sikkerhed, fællesskab og lov og ret skulle være vejen frem. Det kom til udtryk i bl.a. Kellogg-Briand pagten i 1928 (om forbud mod krig) og Det Atlantiske Charter fra 1941 (om fælles

demokratiske principper). Efter 1. verdenskrig havde den amerikanske præsident Woodrow Wilson lanceret sin idealistiske tese om etablering af en ny liberal verdensorden, som amerikanske præsidenter aldrig har opgivet siden. Som sagt i et nationalt sikkerhedsstrategi dokument fra 2002 er målet for USA stadig frihed, demokrati og markedsøkonomi ("free enterprise"). Men det blev ved *håbet* om etablering af en ny radikalt anderledes verdensorden, der bygger på vestlige værdier, om end troen på en global styring, når det gælder fx sikkerhed og klima, ikke er helt død. Det skulle imidlertid vise sig vanskeligt og måske helt umuligt at skabe liberalt demokrati og fri markedsøkonomi i lande, hvor kulturelle og historiske forudsætninger ikke var (og stadig ikke er) til stede. Her er Rusland og andre SNG-lande, også Ukraine, gode eksempler og bestemt ikke de eneste, tænk blot på Mellemøsten. Det utopiske og messianske element er da også blevet nedtonet noget.

Idealismen og institutionalismen lever stadig, men har det ikke godt. De institutioner der skal skabe stabilitet og fred, fx OSCE, er nødvendige, men ikke stærke nok, og de har få ressourcer. Dialog og møgling er hårdt savnet. Der tales om behovet for et "Helsinki II" 40 år efter "Helsinki I" og etablering af nye fælles institutioner eller, måske snarere, aktivering af allerede eksisterende, fx OSCE, samt om at få skabt nye normer for staters adfærd. Men idealisme har i høj grad været dække for geopolitik.

Hvordan stater skal håndtere dilemmaet mellem på den ene side hensynet til geopolitik og sikkerhedsinteresser og på den anden hensynet til demokrati og menneskerettigheder, har været (og er stadig) omdiskuteret. Skal nationale interesser og magtbalance vige pladsen for universelle principper? Skal enhver demonstration og oprør mod et autoritært styre understøttes? Eller er stabilitet og forudsigelighed at foretrække? Der er under alle omstændigheder grund til at indtænke moral og etik i de omtalte "skoler" og erkende de problemer, dette rejser. Én ting er at vælte en diktator, en anden at skabe demokrati. Der kan være alvorlig fare for *dobbeltstandarder*, at det vi (Rusland eller Vesten) gør, må *de* (ikke-vestlige stater) ikke gøre, fx blande sig i staters indre anliggender.

Dobbeltstandarder præger også fortolkningen af *folkeretten*. Rein Müllerson ([www.eurozine.com](http://www.eurozine.com)) mener, at ikke alene Rusland, men også Vesten brød det folkeretlige princip om "ikke-indblanding" med sin massive og reelt ubetingede støtte til Maidan-oprøret og dermed gjorde en forhandlingsløsning umulig. "25. februar-aftalen" hvor tre udenrigsministre fra EU fik forhandlet en fredelig forhandlet overgang i Ukraine på plads, blev i hvert fald ikke gennemført. Princippet om ikke-indblanding er blevet brudt mange gange i historien. I juli 1967 vakte Frankrigs de Gaulle

international opsigt, da han på balkonen på Montreals Rådhus erklærede ”Vive le Québec libre” og provokerede Canada. Rein Müllerson omtaler rapporten om Kosovo med Richard Gladstone var kommissionsformand, hvor NATOs aktion mod Serbien defineres som ”illegal, men legitim”. Ordet ”legitimt” blev anvendt fra russiske side i forbindelse med annekteringen af Krim og valgene i Donbas.

En nyere og meget interessant retning er den *socialkonstruktivistiske*. I den forbindelse har ”Københavnerskolen” og professor Ole Wæver ved Institut for Statskundskab i København spillet en central rolle. Denne skole afviser, at sikkerhed kan bestemmes rationelt og objektivt. Til gengæld er begrebet *sikkerhedsgørelse* vigtigt. Stater med stort set samme beliggenhed, fx Finland og de baltiske lande, kan se meget forskelligt på ”sikkerhed”. Nogle ”sikkerhedsgør” indvandring, andre ser øget indvandring som en ressource for modtagerlandet. Nogle, som de baltiske lande og Polen, ser Putin’s Rusland som en alvorlig trussel, andre, som Østrig og Italien, som en ”partner”. I Polen kan der dog også spores en vis ”Ukraine-træthed”, og sikkerhedsgørelsen har skiftet indhold efter dannelsen af den ny regering i 2015 ledet af Lov og Retfærdighedspartiet. Forholdet blev spændt ikke alene i forhold til Rusland, men et godt stykke også i forhold til EU, USA, Tyskland og Ukraine. Iflg. meningsmålinger har kun et mindretal i Polen støttet, at der sendes regulære våben til Ukraine, den økonomiske bistand fra polsk side er begrænset. Der gives arbejdstilladelser, men ydes ikke politisk asyl til ukrainere. Polen er også stærkt utilfreds med rehabiliteringen af UPA-OUN i Ukraine. Også kravet om, at regeringen i Kiev gør sit ”hjemmearbejde” langt bedre, herunder gennemfører de økonomiske reformer og bekæmper korrupsionen langt mere konsekvent, vinder gehør<sup>4</sup>.

”Sikkerhedsgørelse” er forbundet med national identitet, som igen er forbundet med udlægning af historien. Kort sagt, ”sikkerhed” er i virkeligheden *det vi gør det til*, er ikke en objektiv størrelse. Bliver et emne sikkerhedsgjort, føler en stat sig berettiget til at bruge ekstraordinære midler for at imødegå ”truslen”, måske bryde folkeretten og omgå FNs sikkerhedsråd. Vitale interesser stod på spil, da USA i 1962 iværksatte blokaden mod sovjetiske skibe for at standse raketopstillingen i Cuba. Ruslands Vladimir Putin’s brugte ekstraordinære midler over for Ukraine efter Maidan. Annekteringen af Krim i 2014 blev begrundet ud fra frygt for yderligere NATO-ekspansion efter ”kuppet” i Kiev. Sevastopol kunne blive NATO-base! Måske paranoia, men ikke i russisk sikkerhedsoptik. Også de vestlige sanktioner mod Rusland kan med fordel ses som ”ekstraordinære”.

---

<sup>4</sup> Omtalt af bl.a. Piotr Buras, i ”Polen-Analysen”, [www.laender-analyse.de](http://www.laender-analyse.de), April 2015.

## **Historiepolitik og nationalisme.**

Med murens fald og oprettelsen af nye stater fik historiepolitikken, læren om hvordan historien bruges politisk, i det hele taget en renæssance. Som sagt af Serhii Plokyh kan historikere få en central rolle i forbindelse med at skabe en følelse af nationalt tilhørsforhold ("belonging"), især i nye nationer, hvis identitet er i det formative stadie. Erfaringen viser, at såvel ideologi som historie bruges *instrumentalt*, til at fremme bestemte geopolitiske mål. Kommunismen var død som ideologi; og andre tog over for at udfylde tomrummet. Flere stater var nye eller, som de baltiske, genopstod de og havde som følge heraf et særligt behov for at få skabt en national identitet. De var, for at bruge den kendte nationalisme-forsker Roger Brubakers ord, "nationalizing states", dvs. stater der kæmper for at *få skabt* en national identitet. De historiske paradigmer skulle hjælpe til med at få skabt en national identitet, og de kunne skifte over tid alt efter de politiske behov og interesser hos magthaverne. Spørgsmålet om national identitet er forbundet med "stateness", at få opbygget en funktionel stat. Nogle nye stater, fx Slovakiet, Hviderusland og Ukraine, er nærmest "historieløse" og kæmper derfor for at få skabt en national identitet. Slovakiet var fra ca. år 1000 og helt frem til 1.verdenskrig underlagt Ungarn. Landet har ikke meget i historien at være stolt af, og i meningsmålinger har slovakkerne heller ikke kunnet nævne meget. Der var ganske vist et mährisk storrige i 800-tallet (833-907) men de historiske kilder er usikre. Om Ukraine rejser Ukraine-forsker Alexander J. Motyl spørgsmålet: "Kan Ukraine have en historie?" og Andrew Wilson bruger titlen "Ukraine, unexpected nation" i sin bog om Ukraine fra 2015. I "Ukraine Crisis" skriver Wilson, at de historiske debatter i Litauen og Ukraine i dag minder en hel del om de historiske debatter i 1900-tallet i Vesten med brug af blod-og-jord argumenter, men uden dem ville de lande føle sig rodløse, ikke mindst i trængselstider. Slovakiet og Ukraine lande har personer, dramaer og traumatiske hændelser igennem historien at holde sig til, men begge kun i korte perioder haft en egen stat. Historien har ikke været centreret om staten, for en sådan har ikke eksisteret. Ukraine og Slovakiet har således ikke mange historiske helte at dyrke. De to lande har igennem historien på skift været styret af polakker, russere og kommunister eller, som Slovakiet, fra Budapest, Wien eller fra Prag.

Cillian McGrattan skriver på spændende vis om "framing of the past" i "post-konflikter" og i delte stater, hvor han ser nærmere på Bosnien og Nordirland. Hans konklusioner passer ganske godt på også Ukraine og Ungarn, Balkan og for den sags skyld Rusland i dag. Fortiden projekteres over i nutiden, definerer i høj grad fremtiden og tjener bestemte mål, ofte stærkt nationalistiske. Fortiden

skal gerne skabe "mening", "collective memories" og mobilisering. Men opgøret med fortiden bliver let selektiv og baseret på etnicitet. En "culture of denial and silencing" bliver bestemmende, ubehagelige begivenheder negligeres, og offerrollen og martyr-rollen kommer i stedet fokus. "Framing" af fortiden har som mål at definere, hvad der er acceptabelt, og hvad der er tabu. Ønsket er at nå den brede offentlighed og skabe opbakning til magthaverne i perioder med økonomisk krise og store måske uløselige sociale problemer. Iflg. Anthony D. Smith, en klassiker inden for nationalisme-forskningen, kan historiske myter, minder, symboler og værdier tilpasses nutiden, give ny mening og opfylde nye funktioner gennem henvisninger til heroiske beretninger og billeder.

Skal en stat overleve i længden, kræves der for det første et nøje afgrænset territorium, for det andet anerkendte institutioner, fx parlament og administration, og, for det tredje, en national identitet, en "fælles idé om staten". Det er ikke let at leve op til de krav. Serhii Plokhly taler om "territorialization of memory", hvor historiske myter bidrager til at understøtte krav om ændring af de eksisterende grænser. Det er sket talrige gange, i den hårde form på Balkan i 1990'erne, i mindre militante former i form af Ungarns problemer med de grænser, der blev bestemt i Trianon-traktaten i 1920 og i de rumænske krav på indlemmelse af Moldova. Nogle regeringer er tilfredse, andre utilfredse med de ydre grænser, andre lande har problemer med frie valg, ligesom regionale, økonomiske, religiøse og kulturelle forskelle kan gøre løsning af "stateness" problemet nærmest umuligt.

I kampen for at sikre den fælles idé om staten er der således ofte grebet til historien, og det ikke altid for det gode. Stater har henvist til historiske slag, til sejre eller nederlag, måske "sejre i nederlagene". Rusland markerer sejren over nazismen i 2. verdenskrig, den "store fædrelandskrig", og Ruslands fjender betegnes ofte som "fascister" og "terrorister", hvilket vi har set i forbindelse med konflikten i Ukraine. Rusland har haft det svært med opgøret med stalinismen og med Stalin selv. Annekteringen af Krim ses bredt i Rusland som en historisk retfærdighed, som en "nødvendig korrektion" af Khrustjovs beslutning i 1954 om administrativt at overdrage Krim til Ukraine, og derudover som et led i skabelsen af en "russisk verden". I marts og april 2014, lige efter annekteringen, benyttede Putin gentagne gange "Nyrusland" begrebet og stillede tvivl ikke alene om Ukraines ret til Krim men også til det sydøstlige Ukraine i det hele taget. Beslutningen i 1954 er kaldt "ulovlig" og "voluntaristisk". Som beskrevet af Andrew Wilson spiller Krim en forskellig rolle i henholdsvis ukrainsk og russisk mytologi. For Ukraine har Krim især haft betydning som kosakkernes adgang til havet, for russerne er Krim en historisk juvel og genstand for gloværdige



militære slag. For krimtatarerne er Krim det historiske hjemland. I marts-april 2015 blev "Nyrusland" begrebet udeladt, hvilket tydede på et politisk skifte og en mindre vidtgående støtte til separatisternes krav. Den russiske verden ("russki mir") og "Nyt Rusland" ("Novorossia") skal, i det omfang de begreber bruges, i den russiske sikkerhedsoptik understøtte panslavismen og sikre indflydelse politisk og kulturelt i det nære udland. Regeringen i Kiev og nationalister ønsker under ingen omstændigheder, at Ukraine bliver en del af den "russiske verden" og Den Eurasiske Union.

Og fortolkningen af fx Ribbentrop-Molotov aftalen i 1939 har varieret alt efter graden af kold krig. For få år siden blev aftalen fordømt i Rusland, kaldt "umoralsk", i dag ses der på den med mildere øjne, ja, som påpeget af historikeren Timothy Snyder, bliver aftalen et godt stykke sidestillet med Polens erobringer i Tjekkoslaviet efter München 1938. De synspunkter blev gentaget af Putin på mødet med Angela Merkel i Moskva omkring 70-året for sejren over nazi-Tyskland. I 2014 blev der indført en lov, der giver bøde eller fængsel for at bidrage til at "rehabiliterer nazismen". Russerne beskylder Ukraine for gennem dyrkelsen af OUN-UPA at negligere drab på jøder og polakker under 2.verdenskrig, og Vesten beskyldes for at nedgøre Ruslands indsats i krigen mod nazismen og fascismen, den "store fædrelandskrig". Vestlige statsledere boykottede i maj 2015 militærparaderne i Moskva i anledning af 70-året for sejren over fascismen og nazismen. Omkring højtidelighederne omkring erobringen af koncentrationslejren i Auschwitz i januar 2015 blev af nogle hævdet, at det mest var ukrainske og ikke russiske soldater, der befriede Auschwitz-lejren. Historiepolitik kan blive regulære "mindekrige" ("memory wars"). Rusland beskylder Polen for generelt at nedgøre kampen mod nazismen. Også Katyn-massakren har skabt historiekonflikter mellem Rusland og Polen.

For mange i Polen markerede sejren over nazismen ikke blot en "befrielse", men i høj grad "ufrihed" som følge af indlemmelsen i den sovjetiske blok helt frem til 1989. "Yalta" er forbundet med uretfærdighed, ufrihed og sovjetisk hegemoni. Den 8. maj 2015 holdt Polen sin egen mindehøjtidelighed for 70 året for sejren over Tyskland med en særlig indkaldt historiker-konference.

Flykatastrofen ved Smolensk 10. april 2010 har været fortolket meget forskelligt og derfor blevet en del af den indenrigspolitiske kamp i Polen og med Lov og Retfærdighedspartiet som den drivende kraft. Efter valgsejren i 2015 nedsatte Lov og Retfærdighedspartiet en helt ny undersøgelseskommission for at kortlægge årsagerne til og omstændighederne omkring flykatastrofen, der bl.a. kostede daværende præsident Lech Kaczynski og hans kone livet. Partiet

troede ikke på myndighederne og heller ikke på de officielle rapporter om årsagerne til katastrofen. Polen har også haft flere historiske kontroverser med USA omkring historien. I 2012 faldt det polakkerne for brystet, at Barack Obama brugte udtrykket ”polske dødslejre” om koncentrationslejrene i Polen, og i april 2015 kom det til en åben strid, da FBI direktøren James Comey ved en højtidelighed i Holocaust museet i Washington brugte formuleringen ”Tyskland, Polen og Ungarn” om ansvaret for forbrydelserne under 2. verdenskrig. USA undskyldte ikke udtalelsen officielt, hvilket faldt Polen for brystet. Masse mordene på jøder i den polske by Jedwabne under 2. verdenskrig har ligeledes sat sindene i kog. Officielt har Lov og Retfærdighedspartiet her svært ved at anerkende skyld og ansvar fra polsk side. Præsident Duda vakte opsigt med kontroversielle udtalelser (også) i den sag. Det er ingen hemmelighed, at mange, især ældre jøder i USA ser med skepsis på Polens adfærd over for jøderne under og omkring 2. verdenskrig. En af dem der har ytret sig og skrevet yderst kritisk er forfatteren Jan Tomasz Gross. Han finder ikke Comey’s udtalelser rigtige, men til ”Polityka” (18/2015) siger han, han ser frem til, at polakkerne på årsdagene for mord på jøder vil gå til messe og mindes overgrebene mod jøderne i dyb sorg. Den ny højre-nationale regering i Polen vedtog i begyndelsen af 2016 at fratage Gross alle æresbevisninger. Jaroslaw Kurski mente (i Gazeta Wyborcza 23.4.2015), at polakkerne som følge af Comey-sagen må frigøre sig fra ”infantil sentimentalitet” over for USA og lade forholdet til USA bygge på kølig kalkulation og interesser. ” Rumænien og Ungarn har det heller ikke for godt med de eksisterende grænser. Årsdagen for Trianon-traktaten i 1920, hvor Ungarn mistede store landområder, er blevet en form for sørge- og mindedag i Ungarn. Mange i Rumænien, fx tidligere præsident Traian Basescu, ser gerne det gamle Moldavien tilbage i et Stor-Rumænien. Serbien og Kroatien strides stadig om fortolkningen af, hvad der skete i 1990erne på Balkan. I 2016 blev forholdet mellem de to lande forværret med protestnoter og hadske udtalelser på begge sider. På 21-årsdagen for ”Operation Storm”, fordrivelsen af serberne fra Krajina, holdt Serbien og Kroatien hver deres mindehøjtideligheder; serberne markerede årsdagen som sørgedag, kroatisk nationalist ser den som en sejrsdag. Serbiens ministerpræsident Alexander Vucic tog skarpt afstand Kroatiens holdninger til ”Operation Storm”, hvor uskyldige serbere blev fordrevet og rigtig mange mistede livet. Og striden er også et EU-problem. Kroatien er medlem af EU. Serbien er EU-ansøgerland, men Kroatien har efter EU-medlemskabet blokeret forhandlingerne mellem EU og Serbien.

Mange regeringer og politiske partier ”dyrker” bestemte historiske personer og søger at bruge dem til at øge det nationale sammenhold. Siden Smolensk-katastrofen har Lov og Retfærdighedspartiet i

Polen hædret afdøde Lech Kaczynski, ja betegnet ham som den bedste præsident, Polen nogensinde har haft. Lech Walesa og de liberale intellektuelle der stod i spidsen for rundbordssamtalerne i 1988-89 og etablerede den ny ”tredje republik” bliver hårdt angrebet fra national-konservativ side. Den ”tredje republik”, siges det, blev styret af liberale og postkommunister. Flere gange, senest gennem nye ”afsløringer i februar 2016, er Lech Walesa blevet beskyldt for at have været agent for det kommunistiske regime i 1970erne, måske også senere. Reelt har polemikken om Walesa’s person været en historie-kamp, en strid om ”Solidaritet-myten” og fagforeningen Solidaritet. Kaczynski og kredsen omkring ham var i en marginal position, da der under rundbordssamtalerne 1988-98 blev taget beslutning om formen for bruddet med det gamle regime og overgangen til det nye.

Også Kiev og Moskva fortolker historien forskelligt. Begge lande mener at se en lige linje tilbage til den tidlige middelalders ”Kiev Rus” i et forsøg på at understøtte den nationale identitet. Perejaslav overenskomsten (”agreement”) tilbage i 1654, hvor Hetman Bohdan Khmelnytsky, måske for at undgå at blive underkastet Polen og/eller det osmanniske rige, bøjede sig for krav fra Moskva, er i århundreder blevet udlagt meget forskelligt i Rusland og Ukraine. Historiske traumer og katastrofer bruges til at skabe nationalt sammenhold og især i nye ”nationalizing” stater som Ukraine. ”Holodomor”, hungerkatastrofen i 1932-33 i kølvandet på Stalin’s tvangskollektivisering, har haft meget stor betydning. Ukraine fastholder betegnelsen ”folkedrab” om det, der skete under Stalin’s tvangskollektivisering. Det samme gør polakkerne om ukrainske nationalistes masse mord på op mod 100.000 polakker i det vestlige Ukraine mod slutningen af 2. verdenskrig. Men det sidste, folkemord, er Ukraine selv ikke meget for at erkende. Tværtimod finder vi i Ukraine det, der mest af alt ligner en dyrkelse af OUN og UPA, Organisationen af Ukrainske Nationalister og oprørshæren under anden verdenskrig, og lederen Stefan Bandera (1909-1959). Efter Maidan er dyrkelsen taget til i form af Bandera-mindesmærker og museer og brug af OUN slagsangen ”Slawa Ukraini”. UPAs sort-hvide flag blev et ikon for mange. Ikke alene Rusland, men også Polen og Israel er bekymret over den udvikling. Det vakte opsigt, at Polens præsident Andrzej Duda ikke kunne nedlægge en krans ved noget mindesmærke for ofrene for ukrainske nationalistes massakre på polakker under 2. verdenskrig, da han aflagde besøg i Ukraine i december 2015. Den 19. juli 2016 erklærede det polske parlament, Sejmen, at OUN-UPAs massedrab på polakker under 2. verdenskrig var ”folkedrab”, et udtryk som ikke accepteres fra ukrainsk side. De europæisk orienterede i Ukraine ser gerne Ukraine som et nyt bolværk (”antemurale”) mod øst, rettet mod Rusland, men det synspunkt har til gengæld ikke haft høj opbakning i Ukraines østlige del. Serhii

Plokhy omtaler også perioden under kosakkerne, der for Rusland har tjent til at skabe en fælles russisk "fortælling" til støtte for russiske krav på Ukraine, i Ukraine brugt til at skabe en ny national "fortælling", en særlig kossakisk mytologi, hvor Ukraine betragtes som den direkte efterfølger til middelalderens Kiev Rus og kossakkernes Ukraine og kampen mod russisk overhøjhed.

Andrzej Duda og Lov og Retfærdighedspartiet der vandt præsidentvalget og parlamentsvalget i Polen i 2015 er på den national-konservative fløj, og her er stemningen antirussisk, men ikke specielt pro-ukrainsk. Og det skyldes et godt stykke netop dyrkelsen af UPA-OUN i Ukraine. På initiativ af Jurij Sjukhevtyj, medlem af det Radikale Parti og søn af en ukrainske nationalist, der iflg. mange historikere under 2. verdenskrig var indrulleret i den nazistiske Schutzmannschaft Bataljon 201 og deltog i mord på jøder og polakker, blev der vedtaget en lov, der kriminaliserer benægtelse af den ukrainske kamp for uafhængighed i det 20. århundrede, ligesom det nu anses for strafbart på den måde at vanære "frihedskæmpers" minde. Som sagt skabte det polske parlaments stempling af OUN-UPAs drab på polakker 1943-44 som "folkemord" vrede i Kiev. Rusland og Israel derimod har en fælles interesse i at holde minderne om grusomhederne under 2.verdenskrig levende og modsætte sig nationalisters, fx Bandera-tilhængernes historieudlægning. Det førte i en periode ligefrem til en vis tilnærmelse mellem Rusland og Israel. Den blev dog truet, da Rusland gjorde alvor af planerne om at levere anti-luftskytmissiler til Iran. Putin har haft ret tætte relationer til den jødiske verdenskongres, især afdelingen i Moskva, og har, som beskrevet af tjekken Vit Benes i et "policy paper" fra Institut for Internationale Relationer i Prag (december 2014), mødt ledere for jødiske samfund i Rusland.

Dyrkelsen af Bandera og OUN-B i Ukraine er uheldig, men for så vidt logisk nok. Et kriseramte Ukraine har brug for "positive" historier for at styrke det nationale sammenhold. Men at dyrke UPA og Bandera forener ikke Ukraine, for udlægningen af 2. verdenskrig opfattes anderledes i det østlige end det vestlige Ukraine. I den sydlige og østlige del af landet er dyrkelsen af Bandera som sagt langt mindre. I Ungarn, har historien i perioder, også op til året 1989, tjent til at sikre nationalt sammenhold. Fortolkningen af folkeopstanden i 1956 havde helt klart politiske undertoner. Ungarere i opposition til kommunismen brugte før 1989 betegnelsen "folkeopstand" og afviste således kommunisternes formulering om en "kontrarevolution" om det, der var sket i oktober 1956. Da ordet "folkeopstand" blev den officielle formulering, var kommunismen død, muren til den kommunistiske fortid brudt.

Desværre har historiepolitik en negativ side i form af ”politics of forgetting”, at glemme eller fortie uheldige sider af egen historie, fx pogromer mod jøder og grov forfølgelse af etniske minoriteter. ”Historie” drejer sig med andre ord lige så meget om at ”glemme” (”forgetting”) som om at ”huske” (”remembering”). Versioner af historien er i en eller anden grad skabt af *nutiden*. Eller, som sagt af Von Gerhard Simon (i *Ukrainen-Analysen* nr. 142, 2014, [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de)) udtrykker ukritisk forsvar for fortiden måske i virkeligheden en *angst for fremtiden*. Sagt med andre ord har nationalismen et ”Janus-hoved”, ser både frem og tilbage i tid. Yderliggående nationalist er tilbøjelige til at se indre og ydre ”sammensværgelser” rettet mod staten, undertiden ledsaget af åben eller skjult antisemitisme. Gennem den manøvre fralægges eget ansvar.

Med det polske parlament, Sejmens beslutning den 19. juli 2016 om at stemple UPA-OUN-Bandera's masse mord på polakker under anden verdenskrig som ”folkedræb” nåede striden mellem de to nabolande nye højder. To ekspertindlæg illustrerer dette meget godt. I det polske ”Polityka” konstaterer professor Grzegorz Motyka, at uenighederne om begivenhederne i Wolyn i det vestlige Ukraine er den strid, der stikker allerdybest. Han gør her opmærksom på, at Ukraine selv har et alvorligt medansvar for optrapningen af konflikten med beslutningen i parlamentet om at erklære UPA erklæres for en ”befrielseshær”, at benægte det er strafbart. Motyka prøver herefter nærmere at kortlægge de historiske begivenheder, der førte til massedrabene på polakker. I efteråret 1942 besluttede OUN, Organisationen af Ukrainske Nationalister på initiativ af den mest yderliggående fløj at fjerne polakker og jøder fra alle områder, som OUN erklærede ”ukrainske”, om nødvendigt gennem at dræbe dem. De tilbageblevne polakker forsøgte som følge heraf at oprette egne forsvarsheder. Blandt de ukrainske beslutningstagere dengang finder vi Mychajlo Kolodzinski, der i 1935-37 havde været rådgiver og hjælper for Ustasja, den kroatisk fascistiske bevægelse, der under 2. verdenskrig gennemførte masse mord på især serbere. Efter Motyka's mening er det forkert at tale om ”symmetri” i de overgreb der blev begået fra henholdsvis UPA, den ukrainske ”befrielseshær” og AK, den polske hjemme-armé. I en del tilfælde gik polakkernes aktioner ganske vist ud over uskyldige ukrainere, men antallet matcher slet ikke tallet for uskyldigt dræbte polakker, og polakkerne havde ikke, - som UPA-OUN (der ville ”ukrainisere”) - , til hensigt at ”polonisere” det vestlige Ukraine. UPA's metoder var langt mere brutale end polakkernes. Den opfattelse deles bestemt ikke af Ihor Losev, der i ”Urainian Week”, skriver, at der lige nu er tale om et voksende ”anti-ukrainsk hysteri” i Polen. Især de såkaldte ”kresowiaki” engagerer sig stærkt i forholdene i Vest-Ukraine. Herfra kan tænkes at blive rejst erstatningskrav mod den ukrainske stat. ”Tilgivelse” og ”symmetri” er bedre end at ”afpresse” og ”sejre” på nabolandets bekostning, skriver Losev. Polen selv har det i øvrigt ikke selv det for godt med historien. Losev omtaler ”Tessin-syndromet”, det at Polen efter ”München-aftalen” i 1938 med Hitler ikke allierede sig *imod* Tyskland men tværtimod benyttede lejligheden til at erobre Tesin-distriktet fra Tjekkoslaviet. Han henviser også til en ”hemmelig aftale” mellem Polens diktator Jozef Pilsudski og Hitler i 1934 om i fællesskab at angribe Sovjetunionen. Den polske exilregering førte en regulær ”kolonokrig” mod ukrainere i Vest-Ukraine, i stil med Frankrigs i Alger og Portugals i Angola. Set i det perspektiv er de polske anklager mod OUN for samarbejde med Hitler-

Tyskland "extravagante" og pinlige. Den Polske hjemmearmé (AK), de polske bondebataljoner og andre polske formationer havde også et medansvar. Kort sagt, polsk "afpresning" af Ukraine skal afvises.

Historiepolitik er nært forbundet med *nationalisme* og, i mildere form, med patriotisme. Nationalisme kan være farlig og ekspansiv eller alternativt et vigtigt led i en befrielse og kamp for selvstændighed, sådan som vi så det i Østeuropa op til 1989 og i Sovjetunionen op til 1991. Den kan være selvkritisk, fx efter nederlag i krig pga. fejlslagen nationalisme. Her har Tysklands historie-debatter været i fokus. Nationalismen er forbundet med populisme, der typisk bliver udtrykt i anti-elite holdninger, - med "Vi", det "ægte folk" over for "Dem"- den "korrupte elite, - det være sig hjemme eller i form af modstand mod EU. Nationalisme tjener til at styrke sammenholdet og er forbundet med historiepolitik. Andrew Wilson taler om en særlig "nationalisme blanding" ("creole nationalism") i Ukraine med skiftende og selektiv brug af begrebet som konsekvens af, at landet er splittet identitetsmæssigt, lever i mindst "to forskellige verdener" og lider under en "post-colonial malaise" efter Sovjetunionens opløsning. Polen, Israel og Rusland har som sagt svært ved at forlige sig med, at gader og pladser opkaldes efter OUN og UPA folk, men UPA og Bandera-kulturen er en uudryddelig del af ukrainsk identitet også i det politiske "mainstream". En del ukrainere hører iflg. Wilson til "det andet Ukraine", er russisktalende og støtter Ukraines uafhængighed og slavisk integration. Ganske som historiepolitikken er nationalismen over tiden blevet brugt geopolitisk, fx til at legitimere krav om grænseændringer, sådan som vi tydeligt så det omkring den russiske annektering af Krim. Nogle bruger i den forbindelse realismens brug af magt og interessesfærer som tilgang, andre støtter sig til Københavnerskolen og socialkonstruktivismens teser om at "sikkerhedsgøre" og handle "ekstraordinært", måske bryde folkeretten og føre ekspansiv udenrigspolitik.

Nationalisme skal efter hensigten styrke idéen om staten og den nationale identitet, der uden brug af nationalisme kan være svær at få skabt. Balkan i 1990erne er et godt eksempel, men står, som vi har set, ikke alene. Historiepolitik er blevet en integreret del af også den ny kolde krig og synet Rusland. De stater der er imod indrømmelser til Rusland, henviser til perioden op til 2. verdenskrig og ser indrømmelser til Rusland som "appeasement" og prisgivelse af de mindre stater. Især i Polen og de baltiske lande er den type argumentation blevet brugt. Den konfrontatoriske tilgang afvises af andre ("Rusland-Verstehere"), der sammenligner den "kolde krig" i dag med omstændighederne, der ledte op til udbruddet af 1. verdenskrig og de katastrofale politiske beslutninger, der blev taget dengang. Rusland betragtes i den optik som en "normal" stat med (også) legitime interesser. Derfor drejer sig

derfor om at lade diplomatiet arbejde og finde frem til holdbare løsninger og ”win-win” situationer, ikke skabe unødvendige konflikter. En løsning på (mis)brug af historien kan være at nedsætte historie-kommissioner, hvor forskere fra lande der fortolker historien forskelligt, forøger at nå frem til en fælles forståelse. Den fremgangsmåde er anvendt af Polen og Rusland og ikke uden resultat.

### **NATO-udvidelsen**

Som omtalt står spørgsmålet om NATOs udvidelser meget centralt. Som sagt Karsten Jakob Møller fra DIIS i en kronik i Jyllandsposten og en analyse i Politiken (22.8.14) er der god grund til selvransagelse og besindelse hos alle parter i konflikten, også Vesten og Kiev. Skal Ukraine fortsat bestå som en selvstændig stat, skal der på en eller anden måde findes frem til en *modus vivendi*, som kan accepteres af ukrainerne, både i vest og i øst, og af EU og Rusland. I EU-landekredsen har der været en stigende forståelse herfor, ja Østrig har ligefrem talt til fordel for en neutral ”østrigsk status” for Ukraine, hvilket måske kunne standse den onde cirkel. Wien kunne have været stedet for en egentlig fredskonference, ganske som for godt 200 år siden efter Napoleonskrigene. Iflg. den britiske avis ”Independent” nåede Putin og Merkel efter annekteringen af Krim frem til en ”forståelse”, der minder herom. Den amerikanske forfatter og journalist Michael Dobbs tilslutter sig i et interview i det polske Polityka (44/2014) det synspunkt, at stedet for Georgien og Ukraine ikke er i NATO. Vi bør erkende, siger han, at også Rusland har behov for en følelse af sikkerhed. Vesten og Rusland forbliver to forskellige verdener målt efter ideologi og nationale interesser, og vi må nødvendigvis indrette vores Ruslandspolitik herefter. Karsten D. Voigt talte om en ny fase i Rusland – og Østpartnerskabspolitikken, der må adskille sig en hel del fra den politik, der i sin tid blev ført under Willy Brandt og Egon Bahr, og som byggede på integration og nært samarbejde med Rusland.

Med satsningen på det eurasiske rum og på traditionelle konservative værdier og med den voksende nationalisme har Rusland bevæget sig længere bort fra vestlige liberalisme, hvilket nødvendigvis måtte få konsekvenser. Den ny realistiske fase i Rusland-politikken må følge mottoet om ”et samarbejde, hvor det er *muligt* og giver mening, - og risiko- og trusselafværgelse, hvor det er *nødvendigt*”. Ønsketænkning er ikke en farbar vej. Der er, siger Voigt, mulighed for samarbejde, fx om Irans atomprogram, terrorbekæmpelse, Afghanistan, Syrien, og piratbekæmpelse, *måske* også deeskalering af Ukraine-konflikten. Vi må nødvendigvis erkende interesseforskelle, der er, og trods disse satse på samarbejde, hvor det er muligt og ønskeligt gennem konfliktforebyggelse og krisehåndtering.

Geopolitiske "understanders" af Rusland har argumenteret imod NATO-udvidelserne. Det gælder som sagt realister som Henry Kissinger og Zbigniew Brzezinski, sidstnævnte ellers "høg", når det gælder Rusland-politikken og fortaler for våbenleverancer til Ukraine. Men fred i Ukraine, siger Brzezinski, forudsætter en "finlandisering" af Ukraine. I en kommentar oversat i Politiken siger Thomas Friedman, kommentator, New York Times (11.4.2014), at der i er gode grunde til vestlig selvreflektion. At tage Rusland alvorligt betyder, at vi lærer af egne fejl efter Berlin-murens fald. Den store fejl var at tro, at vi kunne udvide NATO, da Rusland var svagest og mest demokratisk – og tro at russerne ville være ligeglade. Det var at tro, at vi kunne behandle et demokratisk Rusland som en fjende, som om den kolde krig stadig var i gang, og *samtidig* forvente, at Rusland ville samarbejde med os, som om den kolde krig er overstået, – og at det ikke ville skabe anti-vestlig modreaktion. Friedman minder om udtalelser i 1998 fra nu afdøde George Kennan, arkitekten bag inddæmningspolitikken. "Jeg (Kennan) mener, at NATO-udvidelsen er begyndelsen til den kolde krig. Jeg tror, at russerne gradvis vil reagere meget negativt, og det vil påvirke deres politikere. Jeg mener det var en tragisk fejltagelse. Der var ingen som helst grund til dette. Ingen truede nogen". I en kommentar i Politiken (7.9.14) henviser dagbladet Politikens Herbert Pundik – samt Paul Wilaume (Politikens kronik 15.9.14) – til George Kennan og den russiske frygt for NATO ekspansion.

#### **Russiske indvendinger over for Vestens politik, eksempler:**

NATO-udvidelserne og Vestens støtte til de "farvede revolutioner" vendt mod Rusland  
EU's afvisning af at anerkende den russisk dominerede toldunion og Eurasiske Union  
EU's pres på Ukraine for at indgå den dybe frihandelsaftale med EU på bekostning af Rusland  
Det amerikanske missilforsvarsprogram. De russiske ønsker om deltagelse og kontrol blev afvist  
NATOs militæraktion i Kosovo uden FN-mandat  
Den amerikanske militæraktion i Irak uden FN mandat  
NATOs militæraktion i Libyen, der efter russisk opfattelse gik ud over det tildelte mandat  
Opsigelsen fra amerikansk side af ABM-traktaten  
"Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act" med sanktioner over for navngivne russere  
Aflysning fra amerikansk side af flere topmøder med Rusland  
Boykotten af åbningen af vinterlegene i Sochi (før annekteringen af Krim)  
Doping-beskyldningerne mod Rusland og den delvise udelukkelse fra de olympiske lege i Rio



*Eugene Rumer* skriver på Carnegie Moscow Center's hjemmeside (16.9.14), at Vesten ikke har været i stand til at forudse, eller ønsket at forudse de russiske reaktioner. Hvad der i sin tid blev gjort for Vesttyskland i 1950'erne blev ikke gjort for Rusland efter 1991. Pæne ord og symbolske bevægelser, men ikke meget andet. Der blev talt en del om at "engage" Rusland, men reelt gik politikken ud på at forebygge Ruslands genopstanden som stormagt. Det blev fx manifesteret i NATOs udvidelser på et tidspunkt, hvor der reelt ikke var tale om en russisk trussel. USA og Europa havde en strategi for Central - og Østeuropa, men bestemt *ikke* for Rusland. Ukraine, siger Rumer, er ikke selve årsagen til krisen, snarere et symptom på et større problem for Europa. Løsningen er en ny og bedre Rusland-strategi politisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk. En *realistisk* opfattelse af Rusland er ikke ønsketænkning, men påkrævet. Rusland anno 2014 er ikke Rusland i begyndelsen af 1990'erne. Sergei Lavrov har udtrykt det på den måde, at vestlige politikere ikke lytter nok til egne Rusland-eksperter.

Den russiske militære intervention i Georgien i 2008 var måske i virkeligheden, som sagt af Stephen Jones, mest en reaktion mod NATOs fortsatte udvidelse mod øst, Vestens anerkendelse af Kosovo, Ruslands sikkerhedsinteresser i Kaukasus-området og Vestens forsøg på at reducere Ruslands kontrol over olie og gas transporterne fra Euroasien. Ukraine-krisen har stort set samme årsager. En holdbar løsning for Ukraine indebærer, set i det perspektiv, at EU, USA og Rusland, og meget gerne også Kina, i fællesskab tager deres ansvar alvorligt og bidrager til at redde Ukraine fra truende bankerot. Russerne skal til gengæld herfor opgive imperial politik og opgive deres støtte til separatisterne. Vesten må respektere Ruslands legitime interesser og samtidig definere klart, hvori de består. Alternativet er det værst tænkelige, siger Karsten Jakob Møller, et Ukraine i total opløsning.

Lige nu er udsigterne for fred ikke for lyse, men heller ikke umulige at realisere. Tyskerne siger Hans Kundnani, taler om "creeping integration", måske "soft containment", andre, som Polen og Litauen, om "tilbageruling", måske "hard containment. Andre igen anbefaler lige modsat et "normalt" partnerskab med Rusland. Skulle det komme til åben russisk militærintervention, vil Rusland blive isoleret i det internationale samfund, udgøre "et nyt Nordkorea", har det lydt fra Washington. Men et isoleret og atombevæbnet Rusland bliver ikke mindre nationalistisk og farligt. Et NATO medlemskabsperspektiv for Ukraine vil bringe russerne helt op i det røde felt. Længe gik den vestlige støtte bl.a. til etablering af en "trust fund" via NATO, og mest til udstyr som fx hjelme, beskyttelsesdragter, træning og bedre organisering og militær planlægning, men det har i princippet stået de enkelte NATO-lande frit for at sende regulære våben. Obama sagde, at det måske vil ske.

Problemet er, at den ukrainske hær har været for dårligt uddannet til at håndtere avancerede våben leveret fra Vesten. Efter optrapningen af krigen i januar 2015 blev emnet våbenleverancer sat endnu højere på den politiske dagsorden i Washington. Der blev i januar 2015 berettet om indskibning af regulære våben, og engelsk siges at være blevet talt blandt soldaterne. Flere lande, fx USA, England og Polen, har sendt militære instruktører til Kiev. NATO har truet med at stemple separatisterne som ”terrorister”. Derudover kom USA langt i overvejelserne om at etablere militære depoter i flere lande i øst, de baltiske lande, Polen, Bulgarien og Rumænien. USA besluttede i begyndelsen af 2016 at flerdoble udgifterne for at styrke NATOs østflanke, hvilket blev hilst velkommen i de baltiske lande og Polen. Republikanerne i Kongressen i USA har presset på. Med et republikansk flertal i Kongressen er det sværere at få amerikanerne med på en afvikling af sanktionerne mod Rusland.

Spørgsmålet er dog, om Europa er indstillet på en langvarig økonomisk og militær konfrontation med Rusland. Russiske våbenleverancer og indsigning af soldater skal tvinge Kiev-regeringen til at våbenstilstand og forhandlinger, og den adfærd vil fortsætte i tilfælde af yderligere optrapning af konflikten. Spørgsmålet er også, som sagt af Balázcs Jarábik, om regeringen i Kiev vil acceptere en decentralisering, et Ukraine ”united in diversity”, og hvordan det skal fortolkes konkret<sup>5</sup>. En løsning kræver, at også Kiev gør sit hjemmearbejde bedre, ikke forfalder til autoritære løsninger, søger freden og gennemfører de helt nødvendige økonomiske reformer. Det er svært i et land i økonomisk kollaps og krig.

Det kan måske også i længden være svært for vestlige lande at forsvare et Ukraine, der er splittet og bevæger sig fra en ”failing” stat mod en autoritær ligesom som Georgien efter 2008. Spørgsmålet er også, om den politiske elite i Ukraine kan finde fælles fodslag om forholdet til Rusland og de økonomiske reformer hjemme. Krigstrætheden breder sig, mange unge har nægtet at lade sig indskrive som soldater, og kritikken af præsidenten og regeringen har været støt voksende. Sidst i 2014 vedtog det ukrainske parlament at opgive landets alliancefri status, en symbolsk handling med konsekvenser. NATO-topmødet i Warszawa i juli 2016 bragte dog ikke Ukraine nærmere NATO-medlemskabet.

### **Rusland i dag: ikke en supermagt, men ...**

Rusland blev under Putin godt nok en mere ”selvbevidst” stat, men landet er dog hverken en supermagt eller regional hegemon, dertil er landets militære og økonomiske formåen for lav.

---

<sup>5</sup> Balázcs Jarábik, ”Ukraine votes: United in Diversity”, Carnegie Endowment, Moskva, hjemmesiden, 29.10. 2014.

Rusland er ikke en global spiller og er ikke drevet af en universal ideologi, dertil er panslavismen og eurasianismen for begrænset geografisk. Rusland styrer ikke en blok af stater og har få allierede, om nogen overhovedet. Rusland må ofre mange ressourcer på at skabe sikkerhed indadtil og står over for store udfordringer i Kaukasus og i Centralasien. Kina har vokset sig langt stærkere end Rusland, og det kan russerne i høj grad mærke. Fra vest er EU og NATO rykket helt op til Ruslands grænser. Ruslands samlede BNP er på en fjerdedel af det kinesiske og EU's og på en femtedel af USA's! Noget af en forskel. Men Rusland er stadig vigtig på grund af sit omfattende territorium, sin strategiske beliggenhed, naturressourcerne samt avanceret teknologi inden for kernevåben, a-kraft og rumfart.

Som sagt af polakken Marek Ostrowski i det polske *Polityka* (no. 33, 2014) oplevede den russiske befolkning længe økonomisk fremgang under Putin, og det var i høj grad med til at understøtte ham. Der er talt om en særlig Putin-æra kontrakt, ”frihed til gengæld for pølser”, der blev erstattet af ”frihed til gengæld for Krim og national stolthed”. Russerne ser ikke sig selv som *skabere* af national velstand. Det er med til at forklare, hvorfor størstedelen af befolkningen er villig til at tolerere næsten hvad som helst, og hvorfor der savnes tilskyndelse til initiativ, private investeringer, innovation og beskyttelse af ejendomsretten. 70 pct. af befolkningen befinder sig under middelklassens niveau, og omkring 40 pct. af middelklassen er i en fattigdomsrisiko<sup>6</sup>. 30 pct. kunne potentielt blive en del af middelklassen. Iflg. Levada Center ser 60 pct. af befolkningen ikke ser nogen muligheder for at påvirke landets situation. Den aktive modstand mod systemet er derfor begrænset til en snæver gruppe. Bedre indkomst betød ikke, at den russiske middelklasse efterspurgte vestligt demokrati. Som sagt af den russiske politolog Andrej Piontkowski (i det polske *Polityka* 17-9.-23.9. 14), forbinder mange i Rusland, også middelklassen, vestligt demokrati med kaos og med levestandardnedgang, sådan som var tilfældet i Jeltsin-årene. Vesten er et sted, hvor middelklassen og oligarkerne gerne tager på ferie, men vores politiske system er ikke nødvendigvis attraktivt.

Takket være stigende olie- og gaspriser i perioder faldt Ruslands samlede gæld fra 78 pct. af BNP, da han overtog magten for snart 15 år siden ned til blot 8 pct. i 2013. Reserverne var dengang 12.6, i 2013 over 400 mia. dollar og derefter nedadgående i takt med sanktioner og faldende oliepriser. Målt efter købekraft blev gennemsnitsrusseren i de gode år rigere end gennemsnitspolakken! Men *sammensætningen* af eksporten svarer til tredjeverdenslandes, og det ændres der næppe ved foreløbigt. I 2011 udgjorde råstoffer og energi således omtrent 80 pct. af den samlede eksport,

---

<sup>6</sup> Andrei Kolesnikov, ”The Russian Middle Class in a Besieged Fortress”, Canegie Moscow Center 6. april 2015.

maskiner og udrustning til industrien blot 4.5. Når det gælder teknologi og innovation, halter Rusland også efter, og det har gjort Rusland sårbart. Demografien er heller ikke med Rusland. På den ene side går mange på pension og overførselsindkomst. På den anden side er mange unge ikke villige til at tage mange af de jobs, der bliver ledige. Inflationen kombineret med en svag rubel skønnes at føre til en nedgang på 70 pct. i antallet af immigranter. Også den udbredte korrupsion bidrager til problemerne. Forsøgene på at modernisere og diversificere den russiske økonomi er stort set slået fejl.

Men uanset svag og sårbar økonomi ser Rusland sig selv om en regional og til dels global stormagt og har svært ved at fravige den klassiske imperiale tænkning uanset dykket i økonomisk magt. Men genskabelse af det gamle imperium er ikke på tale, og det var heller ikke essensen i Putins berømte tale i München tilbage i 2007. Som meget rammende sagt af den ukrainske politiker Oleksandr Moroz, ”enhver der ikke begræder tabet af imperiet har intet hjerte; men enhver som ønsker det genskabt har intet hoved”. Den sætning kan også bruges om Storbritannien og for den sags skyld mod stater der har måttet opgive ”miniimperier”, fx Ungarn (Østrig-Ungarn) og Serbien (Jugoslavien). Rusland modarbejder ihærdigt unipolaritet, dvs. USA-dominans, og ønsker et mere decentralt internationalt system og en mærkbar styrkelse af de institutioner, hvor Rusland har reel indflydelse. Modstanden mod unipolaritet deler Rusland med BRICS-landene, der således i den ny verdensorden spiller næsten den samme rolle som den alliancefri bevægelse under den første kolde krig. Og BRICS landene kom til at spille en stor rolle i verdensøkonomien med 42 pct. af verdens befolkning og omkring en fjerdedel af verdens BNP. Putin’s politik er for så vidt forudsigelig og rationel og præget af (neo)realistisk tankegang. I en kronik i Jyllandsposten (14.1.14) slår Danmarks ambassadør i Moskva, Thomas Winkler da også fast, at selv om man i Moskva ved, at landet ikke er en supermagt som tilbage i sovjettiden, er det et vigtigt element i den russiske selvopfattelse og identitet, at Rusland fortsat bør være en central international aktør. Unipolaritet er i den russiske optik den direkte modsætning hertil. I en analyse af den russiske politik for multipolaritet skelner Martin A. Smith mellem tre typer, den ”konfrontatoriske”, et forsøg på at begrænse USA's magt, den ”kompetitive”, dvs. konkurrencebetonet multilateralitet, og den ”koncert-baserede”, at Rusland er med som lige part sammen med en 4-5 andre magter. En ”stormagtskoncert” i stil med 1800-tallets konservative ”hellige alliance” efter Wienerkongressen i 1815 appellerer til Rusland. Den blev som sagt forsøgt gennemført af Aleksandr Gorchakov, russisk udenrigsminister efter Krimkrigen i 1850erne og bliver i dag formuleret i de officielle sikkerhedspolitiske doktriner. Fokus skal iflg. neo-Gorchakov doktrinen rettes mod den indre sikkerhed, økonomien og det nære

udland. "Overstretch", at gabe for højt geopolitisk, er farligt. Men den rigtige politik er svær at gennemføre.

Rusland vil være med ved forhandlingsbordet ved vigtige forhandlinger og forlanger at blive respekteret. Spørgsmålet er blot, om USA, EU og Kina vil opfylde kravet. Alternativet er, at Rusland agerer "spoiler" og bekæmper vestlig politik. Idealet for Rusland er *kompetitiv* multipolaritet, en "fredelig kappestrid" af selvstændige stater, hvor ingen er naturlige fjender eller venner, en variant som også var Gorchakov's foretrukne model. Men det kræver et økonomisk og militært stærkere Rusland. Derfor skal der primært fokuseres på den *indre* sikkerhed. Rusland frygter et for tæt samarbejde mellem de to giganter, Kina og USA og gør alt for at undgå, at det sker. Derfor satses der på et strategisk partnerskab med Kina, i hvert fald så længe den kolde krig varer ved.

Rusland har en lang tradition for at tænke geopolitisk og i nul-sum baner efter princippet om, at gevinst for os er lig tab for modparten (relative gevinster). Som sagt af Dmitri Trenin, markerede Putin's magtovertagelse i 2000 enden på passivitet og Ruslands tilbagevenden som aktiv spiller på den internationale scene, især i det "eurasiske postkommunistiske rum". Det skabte frygt og usikkerhed i Ruslands nabolande, især i Polen og de baltiske lande, og med ønsket om regulær NATO-tilstedeværelse. Polen har dog ikke som Letland og Estland et stort russisk mindretal inden for landets grænser, som kunne optræde som en "femte kolonne" til fordel for Rusland. Som sagt af Andrei P. Tsugankov, er russisk udenrigspolitik, set fra Polen og de baltiske lande, styret af "autoritær ekspansionisme" sådan som manifesteret i Georgien krigen i 2008 og annekteringen af Krim. Tsuganov skelner mellem ekspansionisme gennem styrke og ekspansionisme styret af svaghed og desperation, sikre opbakning hjemme i en tid, hvor økonomien går skidt. Den sidste variant er den farlige.

Til at være regional hegemon hører begrænset suverænitet og imperial adfærd over for nabostater. Som sagt af Joseph N. Nye, benyttes begrebet "hegemon" i flere betydninger, ofte synonymt med "imperial". Det står ikke altid klart, hvor stor magt og "overmagt" hegemonen skal være i besiddelse af, og om vi i tilfældet Rusland har at gøre med en regional eller global hegemon overhovedet. Omkring murens fald blev der talt om USA som global hegemon, nu tales der mere om et amerikansk "decline". Selve ønsket om at agere hegemon har som nævnt skabt modstand og frygt i Ruslands nabostater, men USA har oplevet det samme problem i forholdet til flere lande i Latinamerika, der i trodsreaktion mod USA's indblanding har afvist at tage del i de vestlige

sanktioner over for Rusland og øger samhandelen med Rusland, og hvor Putin endda har været ret populær.

Den kolde krigs modsætning, ”win-win” situationen, det at både øst og vest vinder fordele gennem samarbejde. Den institutionelle tilgang har ringe muligheder, så længe den ny ”kolde krig” raser. Gorbatsjov’s tanker om et fælles europæisk hus blev aldrig en realitet, heller ikke Medvedjev’s og Putin’s forskellige forslag om et europæisk-asiatisk samarbejde strækkende sig fra Lissabon fra Vladivostok. EU og USA var ikke til sinds at ændre den bestående orden. Derfor tales der i stedet om et Euro-Asien *fra Shanghai til St. Petersborg!* Rusland har betragtet afvisningerne af de russiske forslag som en fornægtelse og mangel på respekt. Rusland har siden Sovjetunionens opløsning haft problemer med at finde sin rette plads i Europa og i verden. Omkring topmødet i Vilnius udtalte præsident Obama og EU-ledere, at der skal tages hensyn til legitime russiske interesser og de helt særlige historiske bånd mellem Rusland og Ukraine. Det forlød fra flere sider, at Rusland er en del af problemet, men også en del af *løsningen*, at Rusland skal inddrages i løsningen uden at prisgive Ukraine. Hvordan det skal udmøntes konkret forblev uklart. Vesten har savnet strategi og lederskab.

### **”Høge” og ”duer”**

Forholdet til Rusland har som beskrevet følelsesladet og bundet op på forskellige fortolkninger af historien, ikke blot den kommunistiske, men i høj grad også den lange historie. I vest har nogle ageret ”Russia firsters”, slået på at forholdet til Rusland bør komme først, andre har været ”NATO firsters”, og de sidste har fået vind i sejlene. Mange ”høge” ser Putin’s Rusland som et nyt ”ondt imperium”, en ekspansiv stat der tørster efter revanche efter Sovjetunionens bortgang, som kort sagt forfølger en autoritær ekspansionisme. Litauens præsident har ligefrem kaldt Rusland en ”terrorstat”, autoritært hjemme og ekspansivt ude. Rusland regner næppe med at kunne vinde en krig. Snarere satses der på at skræmme de mest fjendtlige NATO-lande og splitte NATO og EU inde fra. Nationalister som Girkin, Dugin og Rogosin har i perioder haft medvind i Rusland. Høgene, Rusland ”non-understanders”, fx Volodymyr Valkov henviser i ”New Eastern Europe” (12.8.14) til annekteringen af Krim, brugen af det czaristiske begreb ”Novorossiya” (”Nyt Rusland”) om Ukraine, de fortsat frosne konflikter, etableringen af den Eurasiske Union, brugen af gasvåbnet og Putin-doktrinen om forsvar af etniske russere i udlandet. Den hårde linje deles af de kendte kommentatorer og skribenter Anne Applebaum og Liliy Shetsova (fra Carnegie Endowment), som i mange år har hørt til Putin’s skarpeste kritikere og ikke ser noget perspektiv i Minsk II aftalen. George Suros mener (Politiken 5.3. 2106), at Ruslands ageren i Syrien har haft som mål at øge

flygtningestrømmen og undergrave EU. Andrew Wilson, seniorforsker ved European Council on Foreign Relations, taler om en russisk "ydmygelsesmyte". Reelt blev Rusland ydmyget, siger han, på hjemmefronten, ikke internationalt. Rusland fik i årene efter Sovjetunionens undergang rimelige tilbud. I den optik vil indrømmelser til Rusland, fx en neutral status for Ukraine, ikke ændre afgørende de russiske mål og midler i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Minsk II aftalen fra februar 2015 ses i de kredse som forræderi og eftergivenhed, som et nyt München og/eller Yalta og som et springbræt for yderligere ekspansion. Først havde vi Georgien, derefter Krim og Østukraine, senere måske de baltiske lande. Rusland fører en "salami-taktik", skridt for skridt at tvinge Vesten til indrømmelser uden at yde noget til gengæld. Vesten skal udmattes og gøres mør. Det synspunkt deles af ganske mange politikere og eksperter, eksempelvis den engelske kommentator Gordon Timothy Ash, der hører til dem, der har talt for at sende regulære våben til Ukraine. Koblinger til 30'erne, til fascismen og omtale af Rusland som det "onde imperium" og en "terrorstat" høres også fra den kant. "Putin-entusiaster" og "Rusland-Verstehere" ses i den optik som Putin's "nyttige idioter".

Forståelsen for de russiske standpunkter i udenrigs- og sikkerhedspolitikken har som sagt været større inden for den (neo)realistiske skole. Har Rusland, som sagt af (neo)realister som Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger og John Mearsheimer og også ganske mange diplomater fra den "gamle" kolde krigs tid, ikke et berettiget krav på at holde stater i SNG-området uden for de militære blokke? For Kissinger er "dæmoniseringen af Putin" ikke udtryk for strategi og politik, men et alibi for ikke at have nogen Rusland-politik overhovedet. Richard N. Hass, præsident for "Council of Foreign Affairs", skriver i "Foreign Affairs" (6, 2014), at Vesten efter sejren i den kolde krig glemte Churchill's advarsel mod at ydmyge en slagen fjende. Indrømmelserne til Rusland i 1990erne kalder han "minimalistiske". De partnerskaber Rusland fik tilbudt rakte ikke langt.

Den kendte britiske Rusland-forsker Richard Sakwa udtrykker sig i samme baner (til Information 30.12.14). Reelt, siger han, har EU erklæret krig mod Rusland og i dumhed har unionen ikke engang forstået det. Resultatet er dybt deprimerende. Den eneste vej frem er, at EU afkobler sig fra USA og viser mod. Rusland kunne, siger Hass, uden store problemer være optaget i NATO, der i 1990erne ikke var en forsvarsorganisation, for samarbejdet var reelt bygget op omkring "coalitions of the willing". Men det skete som bekendt ikke. Faren for en verdens(u)orden domineret af ekstreme holdninger som fx John McCain's i USA og Vladimir Zjirinovski's i Rusland er ikke

drevet over. EU har behov for en ny og mere realistisk Rusland-politik og nytænkning og krisestyring.

Iflg. Mearshheimer har Rusland handlet ud fra samme geopolitiske overvejelser som andre stormagter, herunder USA. Som Richard Sakwa mener han, at Vesten har et medansvar for, at Rusland gik fra en "neo-realistisk" til "neo-revisionistisk" udenrigs - og sikkerhedspolitik. Set i det perspektiv er Vesten hovedskyldig i krisen i Rusland pga. NATO-udvidelserne og bestræbelserne for at rykke Ukraine mod Vest, bort fra Rusland. Rein Müllerson fastslår, med henvisning til annekteringen af Krim, at stormagter ofte tilsidesætter folkeretten i det øjeblik vitale sikkerhedspolitiske interesser står på spil. De Gaulle veg i sin tid ikke tilbage for at blande sig i Canada's indre anliggender og udråbe et "Leve det fri Québec". Vitale interesser, i Københavner-skolens terminologi "sikkerhedsgørelse", definerede USA's politik under Cuba-krisen og hybridkrigen mod sandinisterne i Nicaragua. Stephen M. Walt, professor i internationale relationer på Havard University (gengivet i Politiken 19.2.15, side 10) minder om, at amerikanerne i deres eget nærområde- Latinamerika – har ført nøjagtig samme politik, som Putin har ført i Ukraine, med udrustning af brutale oprørsgrupper, der udløser blodige borgerkrige som i fx Nicaragua. På samme måde har vitale interesser og ret til indblanding været på spil for Rusland i Ukraine *efter* Maidan, derfor, i russisk optik, retten til at annektere Krim. Vestens indblanding er iflg. Müllerson under Maidan sket i form af utilsløret støtte til oppositionen mod Janukovitj. Via den støtte, siger han, blev Vesten reelt Putins allierede i dennes bestræbelser på at undergrave Ukraines uafhængighed og føre Rusland og Kina nærmere sammen i deres fælles kamp mod unipolaritet og fortsat vestlig dominans. Som sagt, Russerne så, måske i paranoia, for sig Sevastopol som en mulig fremtidig NATO-base!

Jack Matlock, tidligere amerikansk ambassadør i Moskva, mener også, at Vesten fald forfaldt til "triumfalisme" og glemte den historiske lektie *ikke* at ydmyge en besejret fjende, det være sig efter "varm" eller "kold" krig. De politikere og diplomater der forhandlede aftalerne i Wien i 1815 på plads, handlede mere langsigtet end sejrsmagterne i Versailles i 1919 – bedre blev det bestemt ikke efter murens fald.

I forbindelse med konflikten omkring Ukraine stilles spørgsmålet: Havde det ikke været bedst allerede før topmødet i Vilnius at stadfæste Ukraines neutrale status militært, samtidig hermed mindske forskellene i toldsatser og tekniske standarder mellem EU og den russisk-dominerede toldunion, skabe en ny frihandelszone fra Lissabon til Vladivostok og nedbringe de økonomiske



omkostninger for det Ukraine, der før Maidan oprøret handlede omtrent lige meget med Rusland og EU?

I tråd hermed siger den tyske konfliktforsker, Hans-Jachim Spanger siger (Politiken 1.2. 2015), at det positive scenarie ville være en fælles ordning for Ukraine, der fastlægger en ramme for landets fremtidige status i forhold til NATO og beskytter Ruslands økonomiske interesser i forhold til associeringsaftalen med EU. Det vil måske også komme en føderalisering eller regionalisering af Ukraine.

Som sagt af Trenin, to geopolitiske projekter støder sammen og skaber et nul-sum-spil. Høge og duer trækker i hver sin retning og skaber uklarhed. Vladimir Putin er kendt for at tænke kortsigtet og taktisk. Det har været svært at se en langsigtet strategi, men de grundlæggende principper, at Rusland skal være med ved forhandlingsbordet, og at NATO ikke skal ramme Ruslands grænser, kender vi. Spørgsmålet er, siger Robert Eitelhuber, om Vesten i sidste ende har en interesse i et ustabil Rusland og er i besiddelse af de nødvendige krisestyringsinstrumenter, skulle Rusland blive ramt er dyb krise og måske ligefrem et sammenbrud. Sanktioner er en naturlig reaktion, men, siger han, ikke strategi. Vigtigt er at opretholde dialogen, uanset Krim og forstå den russiske strategiske kultur.

Den pragmatiske tilgang er ret udbredt inden for slavistikken (Rusland-studier) og i socialdemokratiske kredse. Her ses konflikten af ganske mange som et meningsløst sammenstød mellem civilisationer, et Vest med tradition for og tro på politisk og økonomisk frihed, og som føler sig overlegent i forhold til Rusland, og et Øst mærket af underdanighedskultur, i vestlig optik set som "tilbagestående". Men både det russiske "suveræne og illiberale demokrati" og Kinas "udviklende statskapitalisme" har voksende appel i tider, hvor den vestlige markedsøkonomi og EU-samarbejdet halter. Partier på den yderste europæiske højrefløj støtter helt åbent den russiske højre-nationalisme og Putin's euroskepticisme. I marts 2015 blev i St. Petersburg afholdt et "International Russisk Konservativt Forum", organiseret af partiet "Rodina" ("Hjemstavn") og med deltagelse af en række ultrahøjre nationalistiske partier fra Vesten, men den begivenhed blev dog ignoreret i de russiske medier og fra officiel russisk side<sup>7</sup>. Hos Allianz für Deutschland og UKIP i England har modstanden mod sanktioner mest været økonomisk begrundet. På den yderste højrefløj er støtten til gengæld overvejende *ideologisk*. Putin's kritik af det liberale demokrati og indgrebene over for NGOere og "udenlandske agenter" og migranter er ikke det yderste højre fremmed. Ungarns Viktor Orbán mener at se en liberal-socialistisk

---

<sup>7</sup> Konferencen er bl.a. omtalt i [www.laender-analyse.de](http://www.laender-analyse.de) : Russland-Analyse nr. 293, 27.3.2015.

international "sammensværgelse" rettet mod Ungarn. EU-skepsis er også udbredt i dette miljø. Liberalt demokrati er "forældet", fremtiden tilhører Øst, Rusland, Indien og Kina. Antisemitiske udsagn høres, dog ikke fra Orbán. Orbán ser ikke i Rusland en alvorlig sikkerhedspolitisk trussel. Var det tilfældet, var Putin ikke kommet på besøg i Budapest i februar 2015 og Orbán i Moskva i februar 2016, næsten samtidig med Bayerns ministerpræsident Horst Seehofer, der som Orbán ikke deler Merkel's linje i Rusland-politikken og flygtningespørgsmålet. Regeringer og stater i Europa har forskellige interesser og erfaringer, når det gælder Rusland, og historiepolitik er blevet en integreret del af udenrigspolitikken.

### **Før og efter Putin's "come-back" i 2012**

Det har været ivrigt diskuteret, i hvor høj grad den russiske politik har været konstant eller bestemt af, hvem der til enhver tid er ved roret i Kreml. Med andre ord, vil et personskift i Kreml føre til forandringer? Er personen Putin roden til alt ondt eller kan vi forvente det, der er værre, hvis og når Putin går af? Hvem er Vladimir Putin egentlig? Dæmoniserer vi ham bevidst som led i vores egen "krigspropaganda"? Gør Putin blot det, han *er tvunget til at gøre*? Og hvem vil i givet fald afløse ham? Er alternativet til Putin nødvendigvis bedre? Hvad sker der, hvis han bliver væltet? Nogle har ment, at Igor Strelkov, "nationalhelten" fra kampene i Donetsk, ville kunne udfordre Putin politisk. Det vil ikke ske, men "helte fra Donetsk" kan måske præge den politiske dagsorden og udøve et vist pres. Strelkov fik sin eget "Nyrusland NGO", der understøtter ideen om Øst- og Sydukraine som en russisk indflydelsessfære og derfor aktivt støtter separatisternes i deres kamp mod Kiev.

Putin selv er naturligt nok i særlig grad under indflydelse af de nærmeste rådgivere. Hertil har hørt forsvarsministeren (Sergei Sjojgu), chefen for præsidentadministrationen Sergei Ivanov (udskiftet i august 2016), sekretæren for FSB, Det Nationale Sikkerhedsråd (Patrushev), viceministeren (Dmitrij Rogosin), i en eller anden grad også udenrigsministeren (Sergei Lavrov) og ministerpræsidenten (Dmitrij Medvedjev). Der er ikke nødvendigvis enige om alt. Omkring Vladimir Putin's "forsvinden" i marts 2015 blev der talt om en magtkamp mellem Putin og Tjeteniens leder (Kadyrov) på den ene side og sikkerhedstjenesten FSB på den anden. Sjojgu, der tidligere var Jeltsin's allierede, er blandt en til Rusland-iagttagere blevet udset til at være en mulig afløser for Vladimir Putin, når/hvis han skulle trække sig tilbage, men det er kun gætterier. Også personer uden formel tilknytning til politik og offentlige embeder, fx rigmænd, har stor politisk indflydelse.

I midten af 00'erne blev diskuteret, om Putin's genvalg, afgang, og senere hans tilbagevenden til præsidentposten ville føre til mærkbare ændringer i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Den "underdanige" linje i forhold til Vesten, som kendetegnede årene efter Sovjetunionens undergang, var under alle omstændigheder et afsluttet kapitel. Den strategiske kultur i Rusland, siger Norbert Eitelhuber, har ført til stræben efter sikkerhed udadtil og indadtil med krav om anerkendelse og opnåelse af stormagtsstatus. Rusland repræsenterer en "enestående civilisation", siges det, og er et alternativ til vestligt forfald. To begreber er i den forbindelse centrale, "rossiiskii" (satsning på en stærk stat) og "russkii" (om etnicitet-kultur), og de kan være i indbyrdes konflikt. Som sagt af Igor Torbakov, har Putin selv mest brugt udtrykket "russkii", mens den politiske elite har undertiden benyttet "rossiiskij" for at understrege imperiets størrelse og diversitet samt Ruslands militære styrke og stormagtsstatus og kravet om ligeberettigelse internationalt inden for rammerne af en "europæisk koncert". Putins position har været tvetydig, en blanding af statisme, etniske og neo-imperiale diskurser og holdninger. I 1990erne var Rusland svag, nærmest en "failing" stat. Det rettede Putin op på. Det gjorde ham populær, da den indre sikkerhed blev sat i højsædet. Årene siden 2000 blev også kendetegnet ved politisk centralisering med mindre magt til regionerne.

Også Jana Kobzova og Janek Lasocki fra Slovakiet deler synspunktet, at uanset hvem der sidder i Kreml vil Moskva prøve at være en stormagt og handle som en rationel aktør, der varetager egne interesser over for nabolandene og derudover kræver at blive betragtet på lige fod med Vesten, når det gælder det nære udland, modsætter sig NATOs og EU's indflydelse op til egne grænser og satser på at etablere nye internationale institutioner eller alternativt styrke allerede eksisterende, der ses som vigtige for sikkerheden og kampen mod terrorisme. NATO udvidelsen er det værste for Rusland. Lavrov har gentagne gange sagt, at målet for Rusland ikke er et delt, men *helt* neutralt Ukraine. I et delt Ukraine vil den centrale og vestlige del med stor sikkerhed ensidigt orientere sig mod EU og NATO. EU's ønske om en "zone of comfort" gennem østpartnerskabspolitikken har også været problematisk for russerne. I kølvandet på den 11. september lagde Putin op til at tæt samarbejde med USA i forventning om at blive anerkendt fra amerikanerne, om ikke som en ligeværdig partner, så i hvert fald i egenskab af regional hegemon med særlige "privilegerede" rettigheder i sit nære udland. Derfor samarbejdede han med amerikanerne omkring Afghanistan, nedlagde baser i Cuba og Vietnam, indgik aftaler med Norge om afgræsning af havterritoriet og forbedrede forholdet til Polen, ligesom der i 2010 blev indgået en ny START aftale i Prag. Rusland samarbejdede også med Vesten omkring Iran, Syrien, Libyen, Chad, Afghanistan og terror- og

pirat- bekæmpelse. Ønsket om anerkendelse blev ikke opfyldt set fra Moskva, for den ville stride mod den vestligt dominerede europæiske orden skabt efter murens fald i 1989. Som sagt af Jack Matlock fik russerne som svar på tilnærmelsen til Vesten de ”farvede revolutioner”, invasionen i Irak, den amerikanske opsigelse af ABM-aftalen og Kosovo-krigen. Orange-revolutionen i Ukraine og Maidan i 2014, fordrivelsen af Viktor Janukovitj og revolution umiddelbart derefter, var højdepunkterne. Ukraine var (og er) geopolitisk særlig vigtig. Det har Vesten aldrig forstået og accepteret.

Russiske nationalistiske har, som sagt af Igor Torbakov, stræbt efter det umulige, på samme tid at gøre Rusland til en homogen nationalstat og fastholde Rusland som et imperium. Den ny hårdere linje blev som sagt markeret i 2007 i Putin’s tale på sikkerhedskonferencen i München, men reelt var den hårdere linje og ønsket om multipolaritet begyndt sidst i 1990erne i kølvandet på NATOs bombardementer i Kosovo og Serbien. Som beskrevet af Sinikukka Saari har Rusland flittigt gjort brug af ”public diplomacy” i form af propaganda, kulturelt diplomati og politiske indflydelsesteknikker, herunder NGO diplomati, for at fremme egne mål. Ikke EU og NATO, men snarere Shanghai Samarbejdsorganisationen, BRICS og til dels også WTO og OSCE blev vigtigst. Men den Eurasiske Union, toldunionen og den kollektive sikkerhedstraktat, Ruslands eget projekt, har lav tiltrækningskraft i nabolandene. Rusland er for svag, især økonomisk har Rusland for lidt at tilbyde.

### **Sergei Lavrov – Putins mand**

I mere end ti år har Sergei Lavrov været Rusland udenrigsminister – og Putin’s fortrolige. Han hører til ”klubben MGIMO72 gruppen”, til den gruppe der er uddannet ved det prestigefyldte Moskvas Statslige Institut for Internationale Relationer (MGIMO), og medlemmerne fra den årgang mødes regelmæssigt, ofte i afsides lande eller områder som Sibirien, Thailand, Amazone eller i Skandinavien. MGIMO er for den russiske elite det Oxford er for briterne og Havard for amerikanerne. Karrieren begyndte for Lavrov på Sri Lanka eller langt væk fra den kolde krigs mest ”hotte” områder af verden. I 1980erne gik turen til FN i New York. Efter Sovjetunionens undergang blev han viceudenrigsminister med Kozyrev som øverste chef. Igennem 1980erne fik han den utaknemmelige opgave at varetage russiske interesser i forskellige brændpunkter inden for det nu opløste Sovjetunionen, også betegnet SNG-området, eksempelvis stridighederne i og omkring udbryderregionerne Transdnjestr, Abkhasien, Osetien og Nagorno Karabach. For at blive

fri for en politisk konkurrent for Kozyrev selv blev Lavrov så igen sendt til New York. Da Putin kom til, avancerede han inden ret længe, for ti år siden, til udenrigsministerposten og blev desuden medlem af Det Nationale Sikkerhedsråd og Komiteen for Terrorbekæmpelse. Putin lagde tydeligvis vægt på Lavrov's erfaring og ihærdige forsvar for russiske interesser overalt på kloden. Opgaven var umulig, for så vidt som Rusland led det ene nederlag efter det andet. I New York modsatte han sig i øvrigt på det kraftigste de restriktioner, der blev lagt fra amerikansk side på diplomater fra Rusland.

Som beskrevet af Michal Kacewicz i det polske "Newsweek" (24.-31.3.14) har Lavrov over årene ikke været blot en "koldkriger". I 2006 skrev han således bogen "Rusland i den globale Politik", hvori han talte om samarbejde og endda integration i Vesten i kampen mod fælles trusler, frem for alt terrorismen. Men varme blev til kulde, først med Orangerevolutionen i 2004 og senere med krigen i Georgien i 2008. Derefter kom uenighederne med Vesten om krigen mod Libyen og fortolkningen af FNs resolutioner om landet, sanktionerne over for Syrien og Iran og nu senest omkring Ukraine efter euro-Maidan samt invasionen på og indlemmelsen af Krim i Rusland. Men tonefaldet hos Lavrov er, som Kacewicz rigtigt siger, noget anderledes hos Lavrov end hos Putin. Når Putin talte om nazister og fascister på Maidan, som erobrer magten med hjælp fra Vesten, talte Lavrov om "visse problemer" og om "dialog". Men forskellen er til at overse, diplomater *skal* jo tale om "dialog". Det siges at Lavrov's forbillede er Aleksander Gorchakov, den mangeårige chef for czaren's diplomati tilbage i 1800-tallet, manden der bragte Rusland ud af isolationen efter Krimkrigen og igen gjorde Rusland til en stormagt. Opgaven for Lavrov i dag, under den ny kolde krig, er ikke let. Men det er jo ikke forbudt af have historiske forbilleder. Spørgsmålet er blot, hvilke?

### **Rusland og det eurasiske rum**

I takt med Ruslands nedtur som global supermagt er forholdet til det "post-sovjetiske" eurasiske rum og "det nære udland" som sagt vokset i betydning. Siden Sovjetunionens undergang har Rusland som sagt satset på at skaffe sig en rolle som regional hegemon, reintegrere staterne i det nære udland gennem at styrke de politiske, økonomiske og militære bånd og begrænse NATOs og EU's inddæmning af Rusland. Udviklingen i det "eurasiske rum" har været bestemt af demografi, historie (herunder arven fra Sovjetunionen), migration, stiafhængighed (fx det økonomiske kaos og de katastrofale beslutninger økonomisk i 1990erne i kølvandet på planøkonomiens sammenbrud) samt ændringer den internationale kontekst, herunder Kinas voksende indflydelse. Rusland har kort

sagt haft to mål, når det gælder Ukraine og det nære udland, at fastholde kontrollen over området og undgå farvede revolutioner, der ses som inspireret af Vesten og rettet mod Rusland selv. I Centralasien har Rusland Kina som en konkurrent, mens USA's indflydelse har været begrænset. I Kaukasus slås russerne med terror og islamisk fundamentalisme, hvilket vi fx så op til vinterlegene i Sochi.

Men hvad menes der med at "være russer" i et post-sovjetisk Rusland? Svarene er modstridende. Som sagt af Wilfried Jilge har Rusland stræbt efter etablering af en særlig "russisk verden" ("Russkij Mir"), et "spirituelt fællesskab", understøttet af ortodoks-slavisk kultur, sprog og historie. Begrebet blev udviklet af russiske historikere og intellektuelle tilbage i 1700- og især 1800-tallet. Målet er at bekæmpe "russofobi" uden for Rusland. Med det formål blev der i september 2015 afholdt en konference i Moskva under overskriften "Russofobi og informationskrigen mod Rusland". Fjenden kan være udefra og indefra, fx "femte kolonner" i form af udenlandske agenter eller en "sjette kolonne" i form af liberal propaganda. I Rusland har de områder hvor der bor russere uden for Rusland med slavisk religion, sprog og kultur særlig høj prioritet. Målet har været at skabe et ortodokst civilisatorisk fællesskab. Den tanke fik i sin tid støtte af selveste Alexander Solszenitsyn. De slaviske lande har, siges det, fælles kirke, fælles opfattelse af moral og etik og fælles skæbne. Rusland ses som en ihærdig forsvarer af "hellige, konservative" værdier, en beskytter mod vestligt moralsk forfald. Konservativ national ideologi fik for alvor et løft, da Putin kom tilbage på præsidentposten i 2012. Iflg. Lewada Centrum så i 1989 75 pct. af befolkningen sig som ikke troende, 25 år senere var det omvendt, 68 pct. så sig som russisk ortodokse, kun 19 pct. som ikke-troende. Men få, under 10 pct. tager del i kirkelige handlinger. Det slaviske fællesskab, siges det, søger Vesten under USA's lederskab at undergrave gennem kup og farvede revolutioner sådan som i Ukraine i 2014 og under farvede revolutioner i andre SNG-lande samt i form af femtekolonnevirksomhed i Rusland og Ruslands nabolande. Den russisk-ortodokse religion og tradition ses som udtryk for "soft power", vigtig i bestræbelserne på at modvirke vestlig indflydelse og undergravende virksomhed generelt i Ruslands nære udland og, ikke at forglemme, i Rusland selv.

Forbundet med den "russiske verden" er "Nyrusland" konceptet, der er dukket op i det politiske sprog og brugt af separatister i Østukraine og russiske nationalistes. Begrebet blev for alvor lanceret fra 2006. Historisk ses "Nyrusland" som området omkring Sortehavet og Krim, som i slutningen af 18. århundrede kom ind under Rusland efter krigen mod osmannerne og for en relativ kort periode opnåede status som en særlig provins. Som sagt af Marta Studenna-Skruwka (i det

polske "Polityka" n.8. 15) er Donbas kun en lille del af "Nyrusland". Begrebet "Nyrusland" har flere betydninger. I den brede variant drejer det sig om "governmentet Nyrusland", som eksisterede to gange mod slutningen af det 18. århundrede, i første omgang var Luhansk og en del af naboområdet til byen med, men ikke Donetsk. Ny-Rusland-begrebet blev videreudviklet i det 19.århundrede under det økonomiske "boom", som områdets kul - og jernressourcerne skabte. Nu fik begrebet en kolonial betydning, blev "nye områder", som skulle erobres for at sikre industriel vækst.

Under kampagnen for forening af de selvudråbte republikker i Donetsk og Luhansk blev der talt om et Nyrusland, om en "nyrussisk" føderation med nære bånd til Den Eurasiske Union, der trådte i kraft fra 2015. Hvor grænserne nøjagtigt skulle gå, var uklart. Nyrusland-diskursen blev en del af kampen for et Ukraine, der ikke orienterer sig ensidigt mod EU og NATO og har udstrakt lokalt politisk og økonomisk selvstyre. Som nævnt i afsnittet om historiepolitik blev Nyrusland diskursen aktiveret omkring annekteringen af Krim og optrapningen af kampene i Østukraine, derefter nedtonet i et forsøg at deeskalere konflikten. I et interview til "World Affairs" (7. maj 2015), opdeler Ukraine-forskeren Taras Kuzi Vladimir Putin's Nyrusland i tre. Den første omfatter Luhansk og Donetsk, som kan minde om Krim ved at have en sovjetisk identitet, og hvor i hvert fald en tredjedel af befolkningen støtter separatisme forstået som uafhængighed eller en union med Rusland. Den anden del omfatter Kharkiv og Odessa, som er "swing regioner", som har opleveret regulære slag i 2014, som i sidste ende blev vundet af pro-ukrainske styrker. Den tredje del omfatter byerne Dniepropetrovsk, Zaporizhzhya, Kherson og Mykolayiv. Projektet Nyrusland tog efter Musil's mening ikke i tilstrækkelig grad disse forskelle i betragtning. Befolkningen i Østukraine kan også opdeles i tre målt efter holdninger: nogle støtter Ukraine, andre er neutrale og andre igen satser på Rusland.

Efter sit politiske comeback i 2012 lancerede Putin planen om den Eurasiske Union, der i første omgang omfattede Rusland, Hviderusland, Kazachstan, senere også Armenien og Kirgisistan og gerne også Ukraine. Som sagt af Serhei Plokyh tjener Eurasianismen til at sikre og opretholde sammenhold og integritet uden at gribe til den type supranationale ideologi, der var rådende i det gamle Sovjetunionen. Som imperial doktrin går Eurasianismen, som sagt af Marlène Laruelle, tilbage til 1900-tallet, blev derefter videreudviklet af russere i eksil i 1920erne og er i de seneste år næsten blevet en doktrin i russisk udenrigspolitik i form af *neo-eurasianisme*. (Neo)eurasianismens udgangspunkt er, at "Europa" og europæiske værdier ikke uden videre kan overføres til Rusland. Europæisk identitet-imperialisme bør derfor afvises, også unipolaritet og amerikansk dominans

globalt. Historisk betragtes det mongolske imperium og Ghengis Khan selv positivt, for han bragte til Rusland magt, kontrol over territoriet og stærke universelle principper. Rusland bør indtage en mellemposition – *mellem* Europa og Asien. Hvordan dette skal fortolkes konkret, har der dog ikke hersket enighed om.

Toldunionen trådte i kraft i 2010 og blev fra 2015 omskabt til ”Den Eurasiske Union”. Erfaringerne over tid med toldunioner er generelt ikke for gode, især ikke når vi har at gøre med tilbagestående og stort set ikke-markedsliberale økonomier uden fælles politisk overbygning og styring, og det passer godt på erfaringerne indtil nu med toldunionen mellem Rusland, Hviderusland og Kazachstan.

Medlemslandene, Rusland, Kazachstan og Hviderusland, vedtog i 2010 en fælles ydre toldtarif, og omkring 85 pct. af importafgifterne blev harmoniseret. Den ydre toldsats var høj, Kazachstan måtte således hæve sine toldtariffer fra 6.5 pct. til 12.1. Ruslands dominans er iøjnefaldende. Rusland har 86 pct. af toldunionens BNP og 84 pct. af den samlede befolkning! Trods handelsliberalisering blev de interne økonomiske spændinger ikke overvundet, for de tre økonomier er ikke komplementære, hvilket begrænser toldunionens positive virkning på samhandelen (”trade-expansion”). For de tre lande under ét udgjorde den indbyrdes samhandel i udgangssituationen 11-12 pct. af den samlede udenrigshandel. Russerne har tidligere ikke været tilbage for lejlighedsvist at indføre handelsbarrierer, fx på mælkeprodukter fra Hviderusland. Men barriererne for import fra Hviderusland blev stort set fjernet, da der blev vestlige indført sanktioner. I den forstand har de vestlige sanktioner gavnet Hviderusland økonomisk. Men krigen og krisen i Ukraine har skabt ustabilitet i Hviderusland. Hviderusland har følt sig tvunget til at gennemføre hårde økonomiske indgreb, fx blev der indført en afgift på veksling af udenlandsk valuta. Måske derfor har Lukasjenko aktivt forsøgt at finde frem til en forhandlingsløsning om Ukraine i form af Minsk-aftalerne og samtidig distanceret sig et stykke fra Moskva. Det gav ham en vis goodwill i EU og Europarådet, der brød den politiske isolation af Hviderusland uanset, der ikke skete de store demokratiske fremskridt.

Hviderusland er økonomisk afhængig af Rusland og frygter, at krisen i Ukraine vil ramme Hviderusland selv. Bruttonationalproduktet i Hviderusland er iflg. Charles Grant 50 pct. højere end i Ukraine eller næsten lige så højt som i Rusland. Arbejdsløsheden er officielt lav, men det skyldes, at omkring 70 pct. af arbejdsstyrken er beskæftiget af staten. Hviderusland har ikke anerkendt annekteringen af Krim. Omkring 10-15 pct. af landets BNP skyldes russiske subsidier, så Hviderusland kan og vil ikke bryde radikalt med Rusland. Men Lukasjenko truede dog i januar



2015 med at forlade toldunionen. Spørgsmålet er, om Hviderusland overhovedet har fordele økonomisk af selve toldunionen og Den Eurasiske Union. Det er de russiske subsidier, der tæller, og de er svære at undvære. Hviderusland har været tvunget til at anmode IMF om et milliardlån og til gengæld herfor indføre økonomiske reformer. Hvor langt reformerne vil gå i Hviderusland, er usikkert. Ukraine-krisen styrkede Lukasjenko, for hviderusserne ønskede ikke ukrainske tilstande. Lukasjenko selv har da også erklæret, at der bliver slået hårdt ned på alle tilløb til et "hviderussisk Maidan". Efter Lukasjenko's genvalg bliver vi højst vidner til en "kontrolleret åbning" – både over for den hviderussiske befolkning og Vesten. Han har ansat flere liberalt indstillede blandt sine rådgivere, men det er ikke sikkert, at han retter sig efter deres anbefalinger. Beslutningen på NATO-topmødet i Warszawa i 2016 om at styrke østflanken militært bragte Hviderusland tættere på Rusland.

Putin's planer blev udfordret af EU's østpartnerskabspolitik og EU's dybe frihandelsaftaler, der var (og er) uforenelige med samtidigt medlemskab af den russiske toldunion og Den Eurasiske Union. Ukraine, Armenien og Moldova havde fra start svært ved at finde den rette balance mellem øst og vest, og spørgsmålet om økonomisk integration blev snart et spørgsmål om geopolitik. Rent økonomisk ville de nævnte lande have gavn af et tættere samarbejde mellem EU og Rusland med en harmonisering af toldregler og tekniske standarder, også for fødevarer. Målt økonomisk er Rusland ikke et alternativ til tættere samarbejde med Vesten, men de politiske og økonomiske forbindelser og de personlige forbindelser mellem Rusland og det "nære udland" er dog stærke nok til, at Rusland er i stand til at destabilisere lande, der fraviger "to-vektor" politikken og vælger Rusland fra.

## **Ukraine**

Ruslands politik over for *Ukraine* har naturligt nok været genstand for særlig stor opmærksomhed. Med over 40 mio. indbyggere, en betydelig militærindustri, og som transitland for russisk gas er Ukraine særlig vigtig for Rusland. Historisk er Ukraine, som sagt af Serhii Plokhyy, i russisk optik forbundet med "Lille Rusland", mens "Ukraine" set fra Kiev, er forbundet med ukrainsk "distinctiveness" og uafhængighed i forhold til Rusland. Ukraine er i russisk optik forbundet med geopolitisk og med nære slaviske historiske bånd, på både godt og ondt. Med andre ord, Ukraine befinder sig i en gråzone mellem den "russiske verden" ("ruskiy mir") og Europa. Stefan Meister har ret i, at Rusland ikke har haft som plan at annektere hele det østlige Ukraine, det ville være for omkostningsfyldt, men Rusland ønsker, at Vesten skal acceptere, at begrænset

suverænitet for Ukraine *også* betyder mere russisk indflydelse. I russisk optik er Ukraine ikke et rigtigt ”udland”, slet ikke landets østlige og sydlige del. En undersøgelse i 2003 viste således (iflg. Yitzhak M. Brudny), at for kun 15.5 og 7.7 pct. var ukrainske sprog det foretrukne i syd og øst Ukraine mod ikke mindre end for 95 pct. i landets vestlige del. Dertil kommer de betragtelige økonomiske og religiøse forskelle. Som meget rigtigt sagt af Ian Bond fra Centre for European Reform, er Putin ikke alene om at have problemer med at godkende, at gamle ”kolonier” går egne veje. Winston Churchill, siger Grant, havde således i sin tid svært med at anerkende Irlands ret til at formulere egen udenrigspolitik og være neutralt under den kolde krig og det flere årtier efter selvstændigheden.

Rusland har, siger Stefan Meister, handlet ud fra to optioner, enten et fremtidigt Ukraine som føderaliseret/regionaliseret *eller* som en permanent ”failed” og ustabil stat. Ukraine er delt mellem russisk-talende og ukrainsk talende og etniske russere og i høj grad delt også økonomisk og religiøst. At Kiev-regeringen gennem anti-terroraktioner kan slå oprøret i øst ned og sikre stabilitet er ikke sandsynligt, heller ikke er sandsynligt at Donbas-regionen på noget tidspunkt bliver en integreret del af Ukraine, snarere får vi en separat region og en varig fastfrossen konflikt. Efter alt at dømme har Poroshenko erkendt det, og måske også flere vestlige lande. Adskillige stærkt anti-russiske debattører taler for helt at opgive Østukraine, der er ses som en klods om benet på Ukraine politisk og økonomisk og hindrer landet i at gå mod vest. Men det er formelt ikke den officielle politik i Kiev. Der indgået våbenhviler med separatisterne og stillet forskellige forslag om udvidet lokalt selvstyre som formuleret i fx Poroshenko-planen og aftalen i Minsk 5. september 2014. Parlamentet i Kiev skulle gerne blive enigt om en formel for øget lokalt selvstyre i øst, men viste sig svært. Lokalvalgene i Luhansk og Donetsk 2. november 2014 gjorde det bestemt ikke lettere at nå en løsning. Rusland ”anerkendte” ikke valgene, ønskede dem måske heller ikke, men ”respekterede” dem.

Lokalvalgene viste, at Ukraine fortsat står med store og uløste ”stateness” problemer. Det østlige Ukraine stemte i stort tal på partier i opposition til regeringen i Kiev, også efterfølgerpartier for Janukovitj’s gamle Regionernes Parti, og det uanset at op mod 2 mio. internt og eksternt fordrevne fra Donbas-regionen ikke har kunnet stemme ved valg. Udsigterne til en grundlovændring og en decentralisering af magten geografisk forekommer at være ringe. Stemmeprocenten ved lokalvalgene var generelt lav, på blot 36 pct. Kampen mod Islamisk Stat har øget Vestens interesse for at nå frem til et kompromis med russerne omkring Ukraine. Vesten vil ikke gribe ind militært i Ukraine og er ikke meget for at ofre store milliardbeløb på Ukraine, så længe regeringerne i Kiev

ikke evner at gennemføre de mest nødvendige økonomiske reformer, og det sker ikke, i hvert fald ikke så længe krigen i Østukraine fortsætter. En blot nogenlunde stabil våbenhvile og en ”fastfrysning” af situationen i Østukraine synes på kort og mellemlangt sigt at være det mindste onde.

Men kan Ukraine overhovedet reddes? Som formuleret i en leder i Jyllandsposten 13. august må Rusland nødvendigvis på en eller anden måde være en del af løsningen *uden* at vi dermed svigter Ukraine. Flemming Rose henviser (JP 4.3.14) Jack Matlock, der mener at eneste vej frem er en ukrainsk føderation med vidtgående selvstyre, hvor guvernører vælges af folket og ikke som hidtil udnævnes af præsidenten. Professor Anatol Lieven (Kiev Post 4.9.14) formulerer det på samme måde. Mulighederne for en diplomatisk løsning er ikke udtømt, erklærede han. Vil den østligste del af Ukraine have autonom status, må vi leve med det. Alexandr Motyl har formuleret sig i stort set samme baner. En autonom status eller (kon)føderation er foreslået i andre fastfrosne konfliktområder inden for SNG, fx for enklaverne Nagorno Karabach og Transdnestr. Regionalt selvstyre kan måske åbne op for, at Ukraine bliver fredeligt og tilnærmer sig Vesten og, hvis dette lykkes, måske trække Østukraine og Krim med. Men kan regeringen og parlamentet i Kiev enes om *indholdet*? Og kan Kiev blive enig med separatisterne og med Rusland som forudsat i Minsk II aftalen? Det er ikke sandsynligt. Kina har ikke afvist at være garantimagt for en mulig fredsordning og yde økonomisk hjælp, skulle det komme så langt. Alene ødelæggelserne i det østlige Ukraine blev allerede i 2014 vurderet til over 10 mia. dollar! De officielle tabstal var 6-7.000, det reelle langt større.

Men freden har lange udsigter. Krigen i Østukraine satte naturligt nok sit tydelige præg på valgkampen i oktober 2014. Valget cementerede Ukraine som en delt stat, da det sydlige og østlige Ukraine kun blev svagt repræsenteret i parlamentet, i hvert fald på partiplanet. Som sagt af Farced Zakaria, det at gennemføre en demokratisk transition i et land uden demokratiske traditioner og i dyb økonomisk krise kan meget vel overlade magten til illiberale og stærkt udemokratiske politikere. Oligarkerne og ledere af de private militser og bataljoner har prøvet at tage æren for indsatsen i Østukraine og krævet at blive betalt for det. Poroshenko fyrede guvernøren for byen Dnjepropetrovsk, Igor Kolomoiski, måske som et led i bestræbelserne for at begrænse oligarkernes politiske og økonomiske magt, hvilket også er anset for nødvendigt for at modernisere og ”vestliggøre” Ukraine. Problemet er, at Poroshenko selv er oligark, om end han ikke hører til de allerrigeste.

En vedtagelse af Poroshenko's forslag fra 2014 om øget selvstyre for de østlige områder ville betyde, at Donbas-regionen i tre år frem ikke kan styres centralt fra Kiev, og at forbindelserne over grænsen til Rusland bliver fastholdt, forhåbentligt i mindre grad militært end kendt hidtil. Rigtig mange ukrainere vil helt givet fortsat søge lykken i Vesten som migrantarbejdere, og måske også i Rusland. I 2012, før Maidan, boede der omkring 1 mio. ukrainere i EU-lande, og de sendte omkring 750 mio. dollar hjem til slægtninge i Ukraine (Andrzej Szeptycki). I dag arbejder der over 1 mio. ukrainere alene i Polen. Poroshenko's forslag var et stykke ad vejen et brud med den monistiske nationalisme, hvorefter Ukraine skal være en central styret enhedsstat med kun ét officielt sprog. Afholdelsen af selvbestaldte lokalvalg i Donetsk og Luhansk betød ikke nødvendigvis, at Minsk-aftalerne om lokalt selvstyre var tabt på gulvet, men Kiev-regeringens kontrol over det østligste Ukraine var blevet svækket. I marts 2015 præsenterede Poroshenko et nyt forslag til selvstyreordning i Østukraine, som også fik opbakning i parlamentet. Men det udspil blev afvist af separatisterne og blev også kritiseret af Rusland, da udspillet forudsatte at separatisterne forinden oprettelse af et selvstyre i regionen har nedlagt våbnene og regeringen i Kiev sikret sig den fulde kontrol med grænsen til Rusland. Den fremgangsmåde var dog ikke forudsat i Minsk II aftalen fra 2015.

En ny frossen konflikt, i bedste fald en "hybridfred", kan ses i horisonten. Og meget tyder på, at Kiev reelt har indstillet sig på det. Her foregives dog at man ønsker Donbas (og Krim) som en del af Ukraine, men reelt handles der ud fra, at området er tabt og uden for kontrol. Donbas blev en underskudsforretning og økonomisk og politisk en klods om benet. Rusland har samme problem. Rusland kræver, at Ukraine bærer udgifterne, alene de økonomiske omkostninger frister ikke til at indlemme regionen i Rusland. Men Rusland er tvunget til at støtte regionen økonomisk og militært, så længe den iskolde krig med Kiev-regeringen fortsætter. Det koster ressourcer og liv. I 2013, før Maidan, gav Donbas staten 16.3 hryvnia i indtægter, 41 mia. i udgifter! Dertil kommer genopbygningsudgifterne. Reelt er økonomien i øst kollapsed. Scenariet for det østlige Ukraine minder ganske meget om Balkan i 1990'erne - og derefter. 5 mio. mennesker har forladt Donbas-regionen, af de 2 mio. der er tilbage er mange pensionister og børn. Borgere i den produktive alder udgør højst en tredjedel af befolkningen. Pensionerne udbetales ikke fra Kiev, og meget få i det østlige Ukraine modtager penge og ydelser fra myndighederne i Kiev i det hele taget. Til gengæld skal rublen have vundet fodfæste som den valuta, der bruges af indbyggerne ved indkøb af (russiske) varer.

Rusland har uden Kievs accept flere gange ydet humanitær bistand til den østlige del af Ukraine. De russiske leverancer og konvoy'er blev i Kiev set som et dække over snigende militær intervention, som et forsøg på at stække en ukrainsk militær fremmarch og ad den vej fortsætte den russiske "hybridkrig". Røde Kors ville forståeligt nok ikke være gidsel i det geopolitiske spil. Men indbyggerne blev bragt i en dybt alvorlig situation. Op mod 1 mio. indbygger forlod det østlige Ukraine alene i 2014, mindst 250.000 blev internt fordrevne. Flere, mindst 300.000 valgte at rejse til Rusland.

Det diplomatiske spil ophørte aldrig. Den 17. august 2015 blev holdt et særligt udenrigsministermøde mellem Tyskland, Frankrig, Rusland og Ukraine. Det førte ikke til konkrete aftaler, dog til fortsatte forhandlinger. Den 23. september mødtes Poroshenko og Merkel, og ugen efter var der også et møde i Minsk mellem Rusland, EU og Ukraine. Målet for møderne var at få skabt en varig våbenhvile, en regionalisering eller føderalisering af landet og økonomisk støtte genopbygningen af det østlige Ukraine. Selve overskrifterne for en varig fred var bredt accepteret. Merkel gav på møder med Poroshenko i 2015 tilsagn om 500 mio. euro i støtte. Kontaktmøderne i Minsk var for Rusland et forum for en diplomatisk løsning og for mere kontrol og indflydelse. Mødet i oktober 2015 fandt sted samtidig med den store flygtningestrøm til Europa og Ruslands militære aktivisme i Syrien. Poroshenko's "bløde" linje i forhandlingerne mødte udbredt modstand i det politiske establishment i Kiev og blandt de privatfinansierede bataljoner og militser. Petro Poroshenko fyrede forsvarsministeren og guvernøren i Donetsk-regionen, senere kom turen som sagt til guvernøren i Dnjepropetrovsk, Igor Kolomoiski efter en magtkamp mellem regeringen i Kiev og Kolomoiski om kontrollen over energiselskaberne Ukrnafta og Ukrtransnafta. De havde modarbejdet præsidenten og ikke opfyldt Poroshenko's forventninger. Nederlaget for Kolomoiski var dog ikke ensbetydende med en de-oligarkisering af ukrainsk økonomi og politik, så længe staten er så svag.

Forud for Minsk II, den 9. december 2014 var det lykkedes det at få etableret en våbenhvile i Øst-Ukraine, men den holdt ikke. Det blev også vedtaget at indkalde til et stormagtsmøde i Kazachstan i januar 2015, men forhandlingerne var udsigtsløse, da kampene i øst igen blussede op, denne gang også omkring byen Mariopol. Ud fra en frygt for at situationen ville gå helt ud af kontrol rejste Frankrigs Hollande og Tysklands Merkel i begyndelsen af februar 2015 til Kiev og Moskva i et måske sidste forsøg på at opnå en aftale. NATO-lande og især USA var på det tidspunkt indstillet på at sende regulære ("lethal") våben til Kiev, hvilket ville have skærpet konflikten. Det kom til en aftale, men som for tidligere aftaler var der ingen garanti for, at den kunne holde. Det helt centrale

spørgsmål om grænsekontrol og selvstyreordning for det østlige og sydlige Ukraine blev heller ikke løst.

Som sagt af *Anna Kwiatkowska-Drodz* og *Kamil Frymark* var Tysklands og Frankrigs rejse i februar 2015 måske i virkeligheden en ”humanitær mission” med et begrænset formål, at dæmpe kampene og begrænse de civile tab<sup>8</sup>. På et EU-Ukraine topmøde sidst i april 2015 ytrede Poroshenko endnu engang ønske om visum-frihed for ukrainske statsborgere til EU og udstationering af EU-soldater i det østlige Ukraine. De to ønsker kunne ikke umiddelbart opfyldes og bliver det måske aldrig. Til gengæld trådte EU's dybe frihandelsaftale med Ukraine, også handelsdelen, i kraft fra 2016. Den har dog mest symbolværdi. I marts 2015 kom Poroshenko med sit udspil om udvidet regionalt selvstyre i Østukraine. Nye forhandlinger forestår. Rusland synes, som sagt af Tanja A. Börzel, at gå efter en ”managed instability” i Ukraine, svække landet så længe linjen fra Kiev ses som antirussisk, men med mulighed for at skifte kurs, i det øjeblik kursen ændres i Kiev og i de vestlige hovedstæder. Som sagt, reelt fører Kijev politik efter devisen om at isolere krigen og krisen i Donbas samt minimere de destabiliserede virkninger på den centrale og vestlige del af landet<sup>9</sup>.

Fred og stabilisering kræver i højeste grad økonomiske fremskridt. Ukraine blev en ”failing” stat og økonomisk bankerot, kun båret oppe af EU-støtte og IMF lån. Regeringen i Kiev har efter krav fra IMF gennemført besparelser på finansloven, fx blev pensionerne beskåret og priserne på naturgas til privat forbrug sat op med omkring 300 pct. EU og IMF gav op til vinteren 2014-15 regeringen i Kiev en garanti for betalingen af gassen fra Rusland, der således kunne fortsætte i hvert fald frem til marts 2015. For 2014 var faldet i BNP på mindst 4 pct. - og det i det land, hvor det registrerede BNP er på niveau med det finske eller lavere. Som bekendt bor der 10 gange flere i Ukraine end i Finland! I begyndelsen af februar 2015 faldt den ukrainske valuta på én dag med ikke mindre end 30 pct. Ukraine skulle i løbet af få år, efter krav fra IMF, gennemføre en hård økonomisk chokkur. I 2015 skulle Ukraine have et nyt lån på mindst 15 mia. dollar blot for at undgå kollaps, og i de nærmeste år gerne 200 mia. for at få vendt negativ vækst til positiv<sup>10</sup>. Gældseftergivelse og gældsomlægning er fortsat nødvendig. IMF har principielt været indstillet herpå, men de private långivere var længe kategorisk afvisende. Kun en forlængelse af afdragsperioden kan komme på tale, ikke reduktion i obligationernes hovedstol. Men der blev dog til sidst nået en aftale om en ”haircut” af hovedstolen på 20 pct. I februar 2015, samme dag som Minsk II aftalen, blev der

---

<sup>8</sup> Fremført af de to forfattere i en Kommentarze nr. 163, 18.2. 2015, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>9</sup> Fremført af fx Tadeusz Iwanski i Kommentarze, no. 160, OSW, Warszawa, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>10</sup> Iflg. Gunter Deuber, Wien, Ukrainen-Analysen nr. 142, 2014, [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de) )

bevilget en støtte i form af et 17.5 mia. dollar lån som led i et nyt program ("extended fund facility"). Den skulle efter hensigten erstatte en gammel "stand-by" facilitet på 17 mia., hvor Ukraine umiddelbart fik 4.6 mia. udbetalt. Det nye lån ændrede dog ikke ved, at Ukraine fortsat behøvede gældftergivelse. I modsat fald truede bankerot, et "græsk scenarie". Men Ukraine er ikke et EU-land og euro-land, og det gør en stor forskel. Den økonomiske bistand Ukraine fik, svarede til blot 1/40 af den græske. Villigheden i Vest til yde store beløb til et ureformerbart Ukraine har ikke været stor. Folkeafstemningen i Holland i april 2016 om EU's frihandelsaftale afslørede stor folkelig modstand mod tættere relationer mellem EU og korruptionsramte lande i de gamle Sovjetunionen. Men ukrainsk statsbankerot vil være problem, da den bliver set som en sejr for Putin, derfor fortsatte forhandlinger med de internationale finansielle institutioner, især med IMF. Men det ukrainske parlament evnede ikke at vedtage en finanslov for 2016, der fuldt ud levede op til IMF's krav. Forud for afstemningen i parlamentet havde G8-landene udsendt en appel til det ukrainske parlament om at "udvise ansvarlighed".

Om den ny pro-europæiske regering, der blev dannet i Kiev i begyndelsen af december 2014, og havde tre ministre fra udlandet, kunne gennemføre de nødvendige økonomiske reformer og dermed sikre sig befolkningens opbakning, var fra start tvivlsomt. Den økonomiske chokkur skulle gennemføres på kun ét år! Grækerne fik fire år og har som bekendt ikke fået løst deres problemer. Som liberale i Rusland i 1990erne har regeringen i Kiev lovet befolkningen "europæiske tilstande" mod accept af hårde økonomiske indgreb. Skete det ikke hurtigt nok, kunne opbakningen hurtigt gå tabt.

Til det polske "Newsweek" (16.-22.2.15) erklærede Oleksander, der præsenterede sig under pseudonymet "Cienki", der har kæmpet med de privatfinansierede bataljoner i øst, at frustrationerne er meget store blandt de ukrainske soldater. Det kan, siger han, meget vel komme til et nyt "Maidan III". André Härtel i "Ukrainen-analysen" skriver om et "post-revolutionært magtvakuum", under hvilken politiske og økonomiske reformer er næsten umulige at gennemføre. Adskillige "vetoplayers", fx oligarkerne, vil blokere mange reformer, de administrative strukturer virker ikke, klientelisme, netværk og korruption er stadig udbredt, forfølgelse af politiske modstandere sker selektivt, ucivile grupper og militser har uforholdsmæssig stor magt, og nye eliter uden rod i det gamle system er en mangelvare på alle niveauer. Indtil nu er Ukraine i mest holdt oppe takket være den uformelle sektor og befolkningens udstrakte villighed til at afhjælpe de økonomiske og sociale problemer gennem frivilligt NGO-arbejde. Kommer det til nyt folkeligt

oprør, et Maidan III, vil demonstranterne ikke vifte med EU-flag, måske brænde dem sammen med russiske.

Men hvad er vigtigst, penge eller våben? Flere NATO-lande har sendt militærrådgivere til Kiev for at hjælpe til med at få skabt et mere kampdygtigt ukrainsk militær under regeringskontrol. Formelt medlemskab af NATO har lange udsigter, hvilket vi fik bekræftet med al tydelighed under NATO-topmødet i Warszawa i juli 2016, men ”finlandisering” er heller ikke attraktivt. Så NATO sætter sig så at sige mellem to stole, lover ikke Ukraine NATO-medlemskab, men afviser det ikke formelt. Modsat Finland betragtes Ukraine ikke i Moskva som en ”fremmed” stat. Neutralitet vil derfor, siges det i Kiev, reelt være at være at underkaste sig Rusland. Som sagt af den finske historiker Vitaliy Rybak (i ”Ukrainian Week” no. 10, oktober 2015) kan Kiev agere som Finland og Sverige, tilnærme sig NATO uformelt og ”teknisk” men uden at provokere Rusland. En tilnærmelse til NATO forudsætter begrænsninger i de private militærs magt. Det sker ikke uden sværdslag, hvilket vi så i juli måned 2015 med væbnede sammenstød mellem Højresektoren og regeringsstyrker. USA og Israel har gennemført militærøvelser i Ukraine for at få bragt en ukrainsk hær ind under en fælles kommando. Frygt for en tilnærmelse mellem Rusland og Vesten bidrog til optrapningen af Ukraines økonomiske krig mod Rusland med blokader af Krim og flyveforbud. I august 2016 blev russere på Krim iflg. russiske oplysninger dræbt som følge af terror begået af den ukrainske efterretningstjeneste, hvilket bragte Minsk II processen yderligere i fare. Oplysningerne fra russisk side var dog modstridende. Rusland har over de sidste år gennemført flere gengældelsesforanstaltninger fx forbud mod import af fødevarer fra Ukraine og stop for gasleverancer.

Den økonomiske nedtur og sikkerhedssituationen har skadet demokratiet. Regeringen i Kiev har strammet op over for medierne, nationalismen har fået medvind, folk beskyldt for statsundergravende virksomhed er fyret og udrensningerne af embedsfolk (”lustracje”) forstærket, i princippet vil det kunne dreje sig om hundredetusinder borgere der har haft en eller anden form for tilknytning til Janukovitj’ regime. Offentligt ansatte må ikke kritisere myndighederne. Rehabiliteringen af OUN og UPA møder ikke udelt begejstring. Indgrebene blev mødt med protester fra jurister og journalistsammenslutninger, også fra Human Right Watch, OSCE og Venedig-kommissionen. Præsident Petro Poroshenko og den daværende generalanklager var også bekymrede. Selv retskafne dommere risikerede firing. Skat og told kunne miste op til 90 pct. af medarbejderne, hvis loven var blevet gennemført efter bogstaven. Der er iflg. russiske kilder også sket overgreb mod den ukrainske kirke (Moskva-patriarkatet). Kampene i Kiev og i parlamentet i



september 2015 i forbindelse med vedtagelsen af decentraliseringsreformen vidnede om, hvor lang og vanskelig en konsolidering, vi har at gøre med, og om den overhovedet gennemføres. Det politiske miljø er blevet endnu mere råt og brutalt i takt med, at reformerne udebliver. Men uden vedtagelse af en forfatningsændring og autonomi for Østukraine vil Minsk II aftalen ikke kunne gennemføres.

Mange havde håbet på den administrative reform, for en ændring af forfatningens artikel 133 og en særstatus for Luhansk og Donetsk er en integreret del af den Minsk II aftalen fra den 12. februar 2015 med tilslutning også fra ukrainsk side. Tilhængere af Petro Poroshenko's parti appellerede til forfatningsdomstolen for at få emnet på dagsordenen, men uden resultat. I august 2015 vedtog det ukrainske parlament ellers ved en 1. behandling under stor postyr ændringer i lovgivningen, der skulle muliggøre gennemførelsen af decentraliseringsreformen. Men lovprocessen standsede derefter. Poroshenko selv indrømmede, at lovgivningsprocessen herefter er gået i stå og agter indtil videre ikke at foretage sig mere. Den tyske udenrigsminister Frank Walter Steinmeier har flere gange forsøgt at få sat Minsk II på skinner, selv om det forekommer umuligt. Den russiske befuldmægtigede for kontaktgruppen for Ukraine, Boris Gryzlov foreslog i foråret 2016 en samtidig vedtagelse af en forfatningsændring og særstatus for Donbas-regionen, og at ændringer skal godkendes i kontaktgruppen, men det har lange udsigter. Kiev har ønsket en alternativ rækkefølge, at regeringen i Kiev først overtager grænsekontrollen til Rusland, og at der først efter det er sket skal gennemføres lokalvalg i Donetsk og Luhansk. Men Minsk II aftalen indeholder ikke den rækkefølge.

Problemerne omkring decentralisering og forfatningsreform har skabt problemer for Poroshenko i forhold til Tyskland og Frankrig, der i februar 2015 sammen med Rusland fik forhandlet Minsk II aftalen på plads. Regeringen blev samtidig hermed mere splittet. Det radikale Parti trak sig fra regeringen. Senere forlod økonomiministeren, den litauisk fødte Abromavicius posten, angiveligt efter en konflikt med Ihor Kononenko, lovgiver og Poroshenko's forretningspartner og nære allerede og i utilfredshed med den manglende gennemførelse af de økonomiske reformer og den fortsat alt for høje korrupsion. Kort tid derefter overlevede ministerpræsident Arsenij Jaceniuk et mistillidsdagsorden i parlamentet, men Tymoshenko's parti "Fædrelandet" forlod regeringen og efterlod en svækket og splittet regering. Heller ikke præsident Poroshenko kom ud af regeringskrisen uden alvorlige skrammer. Flere fra hans egen blok stemte imod mistillidsdagsordenen sammen med parlamentsmedlemmer med forbindelse til oligarkerne Kolomoiski og Achmetov samt uafhængige MPere, der frygtede valg og ikke var interesseret i, at

Poroshenko's Blok satte sig endnu tungere på magten. Derfor blev mistillidsdagsordenen ikke vedtaget. I april 2016 valgte Jaceniuk alligevel at forlade posten som ministerpræsident, antagelig efter aftale med USA og EU. Hans parti, Folkefronten, forblev i den ny regering ledet af Vladimir Groisman fra Poroshenko's Blok. Valg i utide ville have betydet flere måneder med politisk kaos. Poroshenko stod svækket af afsløringerne om hans finansielle transaktioner i forbindelse med "off-shore-aktiviteter" og skattely, "Panama-skandalen", der bragte politiske ledere i hele verden i problemer.

Mediefriheden har heller ikke haft særlig gode kår. I september 2015 indførte Ukraine sanktioner mod 29 navngivne journalister fra udlandet, der herefter ikke kunne drive journalistisk virksomhed på ukrainsk territorium med henvisning til fare for landets sikkerhed. De blev iflg. Interfax-Ukraine tilbagekaldt i maj 2016 henhold til en resolution, som forinden var blevet vedtaget i Det Nationale Sikkerhedsråd og Forsvarsrådet og derefter underskrevet af præsident Porosjenko, uden tvivl skete det efter pres ude fra. Ud over en del russiske journalister fandtes der på listen journalister og chefredaktører fra lande som Israel, Moldova, Kazachstan, Ungarn og Slovakiet, heriblandt Max Laurier, chefredaktøren for det israelske "Cursor", Alexander Ronkin fra det iraeliske ugeblad "Echo", generaldirektør og medejer af Ronkino Media Ltd., Gyoni Gabor, udgiver af portalen oroszvilag.hu samt TV- værten Szanisló Frerenc. 17 russiske journalister var stadig sanktionsramt.

Men hvilken fremtid går vi i møde? Det ungarske mindretal i Ukraine på knap 200.000 har et enkelt medlem af parlamentet, László Brenzovicz. I et interview det polske "wSieci" giver han en meget præcis vurdering af udviklingen i Ukraine generelt anno 2016. Som stort set alle andre iagttagere mener han, at Ukraine lige nu befinder sig i en dyb krise, og at den vil vare flere år frem. Vi må se frem til, siger han, hyppige regeringsskift og antagelig flere valg i utide. Orangerevolutionen i 2005 og Maidan i 2014 skabte forventninger om forandring til det bedre, men skuffede fælt. Oligarkerne har stadig alt stor indflydelse. Grundlaget for deres magt var dominans inden for olie- og gassektoren og produktion af elektricitet og, ikke at forglemme, i medieverdenen. Et andet stort problem er forholdene inden for retssystemet og administrationen. Alene de lave lønninger gør det umuligt at tiltrække kvalificerede. Ukraine er dybt afhængig af Vesten. Nye love bliver typisk afstemt med USA og EU. De kan se gode ud på papiret, men det kniber mildt sagt med at få dem implementeret. Brenzovicz selv stemte for den ny regering ledet af Volodomyr Hroisman. Han er, siger han, trods alt ret ung, 38 år, hvilket i sig selv er en fordel. Men flere "pro-europæiske" partier spekulerede i nyvalg i efteråret 2016. De mange ministre hentet fra udlandet, typisk fra Georgien,

Litauen og USA, kunne bidrage med ”frisk blod”, men de ved af gode grunde typisk for lidt om forholdene i Ukraine og drager deres konklusioner ud fra erfaringerne i vestlige lande. Det er bedre, siger han, at de optræder som rådgivere, ikke som ministre. Brenzovicz tror ikke på en ny og tredje revolution. Folk er dybt frustrerede. De har prøvet to ”revolutioner”, og de har ikke ført til ret meget positivt. Yderliggående nationalistiske grupper har ikke haft megen støtte ved valgene, men får mere magt, da staten ikke er i stand til at øve kontrol over og begrænse omfanget af illegale våben og voldelige aktioner. ”Europæisering” tror han ikke meget på. 80 pct. af befolkningen har aldrig været i udlandet, og forventningerne til Vesten om øget hjælp er i det hele taget alt for naive. Nationalistiske grupper har opført sig voldeligt over for også det ungarske mindretal i landet, uden at myndighederne har grebet ind. Omkring 20 pct. af befolkningen er ikke-ukrainsk, så mindretalsproblemet burde rangere højt. Brenzovicz afviser, at den ungarske regering agerer ”antiukrainsk”. At Orbán gerne vil handle med Rusland er kun naturligt, også Ukraine handler jo med Rusland. Og både Slovakiet og Ungarn har hjulpet Ukraine gennem gasleverancer (”reverse gas”). Og ikke at forglemme har Ungarn været en ivrig fortaler for visum-frihed for ukrainere.

Kort sagt, Ukraine er, som sagt af Andrzej Szeptycki, bragt en ”dobbelt periferi”, fanget mellem EU’s ”postkoloniale” politik for et ”wider Europe” og Rusland’s ønske om hegemoni og et ”greater Europe”.

### **Donbas: de ”fire zoner”**

Donbas regionen er Ukraines ”smertensbarn”. Men hvad er det for en region, vi har at gøre med? I ”Ukrainian Week” (no.8, maj 2014) bringer Bohdan Butkevych en interessant analyse. For det første, siger han, er regionen kendetegnet ved fraværet af en betydelig klasse af intellektuelle, som kan understøtte ”idéen om Ukraine”, bidrage til at overvinde fraværet af en fælles ukrainsk identitet. Endvidere er regionen kendetegnet ved, at urbaniseringen aldrig blev gennemført fuldt ud, med andre ord opstod aldrig et ægte arbejderproletariat, da mange var sæsonarbejdere. De kræfter der i dag kæmper for Ukraine som stat er indbyrdes uenige, og problemet skærpes, da de ”patriotiske” kræfter mangler opbakning fra regeringen i Kiev. De der kæmper for Ukraine som stat mangler beskyttelse. De samme problemer finder vi i Luhansk, dog med den ikke ubetydelige forskel, at regionen over de sidste 20 år har været kontrolleret af en partinomenklatur knyttet til Regionernes

Parti og kriminelle elementer. Der er her færre penge på spil end i Donetsk. Luhansk er simpelt hen fattigere.

De pro-ukrainske partier har ikke været aktive i øst, det arbejde har været forsømt. Der er dog oprettet en Komite for Patriotiske Kræfter (CPFD), ligesom vi har set pro-ukrainske demonstrationer i Donbas-området. Der er også oprettet forskellige para-militære "frivillige" grupperinger, fx Luhansk og Donetsk territoriale forsvarsbataljoner. Dertil kommer at den Ukrainske Ortodokse Kirke (Moskva patriarkatet) har forhindret andre religiøse retninger i at være til stede i regionen.

Bohdan Butkevych mener, at Donbas-regionen med fordel kan opdeles i fire "mentalt-elektorale" zoner. Den første er det klassiske *kul*-producerende Donbas, som begynder i Krasnoarmiisk og strækker sig til det sydøstlige Luhansk. Den region er ikke pro-russisk, da mange virksomheder blev lukket, da eksporten til Rusland faldt. Rusland selv har uprofitable kulminer i den russiske del af Donbas.

Den anden zone er det *industrielle* Donbas, der også omfatter Sloviansk og Kramatorsk og dele af Luhansk. Her finder vi store industrivirksomheder som fx NKMZ i Kramatorsk og Azot i Severodonetsk. Her har pro-russiske separatister den største støtte. At støtten er stor i Sloviansk skyldes for en del byens placering langs Rostov-Kharkiv motorvejen, som er noget af et trafikalt bindeled.

Den tredje zone er Priazovoa, dvs. området ved Azov Havet og nær Mariupol, overvejende et fattigt landbrugsområde. Her findes en del af ukrainsk og græsk afstamning, ligesom støtten til separatisterne er lav.

Endelig har vi *landbrugsbæltet* i Donetsk, der omfatter Krasnyi Lyman og de nordlige dele af Luhansk oblast. Den region består hovedsagelig af etniske nationalbevidste ukrainere, og støtten til separatisterne er derfor lav. Det er også herfra en del pro-ukrainske forsvarsenheder er blevet rekrutteret.

Før Maidan stod Donbas for 16 pct. af Ukraines BNP, der var registreret 70.000 virksomheder, regionen stod for 25 af eksporten og for 30 pct. af landets valutaindtægter. Men regionen blev samtidig en byrde pga. stigende arbejdsløshed, nedslidt produktionsapparat og stigende ældrebyrde.

## **Rusland og EU: fra partnerskab til sanktioner**

Rusland og EU har aldrig været på rigtig god talefod. Rusland har foretrukket at handle uden om EU's institutioner, som Rusland aldrig rigtig har forstået, og i stedet satset på stat til stat samarbejde, især med store EU-lande som Tyskland, Frankrig og Italien. Som sagt, Rusland afviser EU's satsning på "wider Europe" og vestligt hegemoni helt op til Ruslands grænser. EU har ikke været indstillet på at acceptere og forhandle med de institutioner, fx toldunionen, som Rusland har oprettet i samarbejde med andre stater i SNG-området. Fra 1994 fik vi flere forskellige varianter af partnerskabsprogrammer mellem EU og Rusland. Men Rusland har forholdt sig skeptisk over for EU's naboskabs- og partnerskabsprogrammer i andre SNG-landene, som Rusland ser som sit "nære udland". Der er da heller ikke, som sagt af den kendte tyske forsker på området Tanja A. Börzel, tvivl om, at målet for EU frem for alt har været at skabe sikkerhed og stabilitet i sit eget "nære udland", om nødvendigt på bekostning af Rusland. EU har stået over for et "demokrati-stabilitet dilemma", for så vidt som fremme af demokrati i lande uden demokratiske traditioner meget vel kan føre til ustabilitet og måske kaos. "Effective governance" og stabilitet har haft højere prioritet end "democratic governance". Rusland og EU har afholdt halvårlige topmøder med Rusland for at styrke det politiske og økonomiske samarbejde så langt som muligt. I 1999 vedtog EU en fælles strategi for Rusland, fulgt op 7 år senere af et "EU Country Strategy Paper on Russia (2007-2013)". Rusland blev G-8 medlem, senere også medlem af verdenshandelsorganisationen WTO. Efter annekteringen af Krim blev Rusland helt udelukket fra G8. Men Rusland er deltager i APEC- og G-20 møderne.

I 2000 blev der lanceret "fire rum" for et samarbejdet mellem Rusland og EU. Der blev desuden oprettet et permanent partnerskabsråd på ministerniveau, en parlamentarisk komite, afholdt møder på embedsmandsplan og oprettet underkomiteer og arbejdsgrupper. Flere EU-lande engagerede sig dengang i projekter for modernisering, hvor målet var at gøre den russiske økonomi mindre olie og gas-afhængig. Men Rusland evnede ikke at realisere moderniseringsprogrammet og forblev en petrostat.

Ruslands interesse i et samarbejde med EU har mest fokuseret på at erhverve sig teknisk know-how, direkte investeringer og kreditter og lån på det vestlige finansmarked. Energisamarbejdet har været særlig vigtigt. Så sent som i januar 2014 lancerede Storbritannien et program for flere russiske investeringer i UK. Også Danmark satsede dengang på det russiske marked. I forhold til Tyskland blev der i Medvedjev's præsidentperiode opstartet et partnerskab for modernisering, men det program, og samarbejdet med EU generelt blev nedprioriteret, da Putin vendte tilbage på præsidentposten i 2012. At der satset alt for lidt på innovation og forskning kom til at koste Rusland

dyrt. Det ændrer ikke ved, at Rusland gennem årene har været besiddelse af et gasvåben, ikke alene i forhold til Ukraine, men også europæiske lande. Rusland har forsøgt bedst muligt at fastholde det våben.

Under kommunismen var den sovjetiske økonomi lukket over for omverdenen og derfor ikke særlig sårbar over for sanktioner. Sådan er situationen ikke i dag. Ruslands udenrigshandel kom op over 50 pct. af landets BNP eller dobbelt så meget som Brasiliens! Sårbarheden er langt større end før. Interdependens er en faktor, Rusland må forholde sig til. I 2013 stod vestlige banker for 75 pct. af den udenlandske finansiering af den russiske banksektor, andelen af vestlige investeringer af de samlede investeringer 80 pct. (kilde: "Kryzys gospodarczo-finansowy w Rosji", OSW, Warszawa, februar 2015). Når Rusland ned på Brasiliens niveau for udenrigshandel i forhold til BNP vil meget være vundet, men dertil kræves økonomisk omlægning og større effektivitet. Spørgsmålet var (og er), om sanktionspresset og faldende oliepriser i sig selv vil gennemtvinge forandringer. Overlever Rusland økonomisk og undgår nedsmeltning vil vi komme til at stå over for et mere selvforsynet Rusland, der i langt højere grad end før er orienteret politisk og økonomisk mod Kina og BRICS landene.

### **Sanktionerne: virker de?**

Brugen af sanktioner som politisk våben har været ivrigt diskuteret op gennem historien. Sanktioner kan groft sagt være økonomiske, militære, diplomatiske og kulturelle, fx sportsboykot. De våben blev brugt under den kolde krig over for Sovjetunionen, fx via COCOM-reglerne, der forbød militær-relateret eksport til den kommunistiske verden. De blev også brugt, dog i begrænset omfang, over for Sydafrika under apartheid-styret og i nyere tid over for Iran. USA har flere gange egenhændigt brugt sanktionsvåbnet, også over for Rusland, men europæiske lande har været tilbageholdende.

Men virker sanktionerne? Hvad skal de opnå? At Rusland forlader Donbas? Opgiver Krim? At Putin går af? Sanktioner er signalgivende og bruges i fraværet af ønsket om regulær krig (som kan blive atomkrig). Sanktioner skal være *signalgivende*, at gøre det land, der sanktioneres imod opmærksom på omverdenens vrede. De skal *standse en bestemt adfærd* i det land, der sanktioneres imod, og de skal modvirke forkert adfærd også *i fremtiden*. Succesraten har dog ikke været høj. Vestlige arbejdspladser bliver ofret, ikke soldaters liv. I en eller anden grad er sanktionerne kontraproduktive. Sanktioner udtrykker de sanktionerende landes vrede, men de kan ramme den brede befolkning og i sidste ende måske styrke de siddende regimer. Derfor bad Solidaritet Vesten

om at lempe de sanktioner, som Vesten havde indført over for det polske regime efter indførelsen af undtagelsestilstand i december 1981. Som sagt af *Richard Connolly*, kan følgen af sanktioner måske være et stærkere sammenhold i det land, der rammes og en styrkelse af det bestående system og de elitegrupper, der ønsker status quo og at satse på selvforsyning. Helt tilbage i 1967 gjorde Johan Galtung opmærksom herpå i forbindelse med studier af sanktionerne over for Rhodesia. Kort sagt kan sanktioner i sidste ende fremme en autoritær konsolidering. Rusland er ingen undtagelse fra den regel.

Ikke alle EU-lande har støttet sanktionspolitikken. Men EU udgør et ”skæbnefælleskab”, når det gælder emner som flygtningestrømme fra Mellemøsten og sanktionerne mod Rusland. Lande som Irland og Portugal, siger Janusz Lewandowski, ville ikke bekymre sig meget om Ukraine – og om sanktionerne mod Rusland - havde EUs fælles handelspolitik ikke eksisteret. Og de nordiske lande havde slet ikke i samme grad været berørt af strømmen af flygtninge, havde grænserne ikke været åbne<sup>11</sup>.

Som sagt af *Ian Bond*, *Christian Odendal* og *Jennifer Rankin*, har sanktionerne mod Rusland fulgt logikken om, at ”noget må der gøres”. Spørgsmålet er, om de tager udgangspunkt i klare målsætninger og i solide analyser af deres virkninger på økonomierne i EU, Rusland og Ukraine. Sanktioner skal gerne gøre mest skade på Rusland, ikke på EU-landene selv. Afgjort er, at EU-landenes økonomier som helhed er mere robuste og således mindre sårbare end den russiske. Det er ikke sikkert, siger de, at sanktioner får Rusland til at ændre adfærd, men hellere et svagt aggressivt Rusland end et stærkt. *Kadri Liik* tvivler også på sanktionernes virkning, men ønsker dem ikke desto mindre fastholdt og gjort mere effektive og målrettede. Alt andet vil svække Vestens troværdighed. *Krzysztof Szczerski*, præsident Andrzej Duda’s statssekretær, mener (i et interview i ”DoRzeczy” (23.-29.5. 2016), at sanktionerne er et ”passende svar” på Ruslands handlinger i Georgien og Ukraine. Fjerner vi dem, fjerner vi situationen i Østukraine fra den internationale dagsorden og gør konflikten ”fastfrossen” som i fx Transdnejsk og Nagorno Karabach. EU-præsident Donald Tusk formulerer det (eurozine.com) på den måde, at sanktionerne tvinger Rusland til at tage europæisk politik alvorligt, og at risikoen for at Rusland ville være gået videre efter annekteringen af Krim ville have været til stede, havde det vi ikke haft sanktionerne. Men udbredt ”Ukraine-træthed” kombineret med Ukraines mangel på evne til at reformere sig selv kan bringe sanktionerne i fare. *Richard Connolly* anlægger en noget anden vinkel og fastslår, at sanktionerne uundgåeligt marginaliserer den markedsøkonomisk orienterede fraktion inden for den

---

<sup>11</sup> Janusz Lewandowski, ”Widma kraza nad Europa”, *Gazeta Wyborcza* 18.-19. oktober 2014.

politiske elite i Moskva, hvilket betyder, at Rusland i højere grad satser på selvforsyning, mere statskontrol centralisering, mindre integration i verdensøkonomien og på at bevæge sig fra Europa mod Asien. Samtidig hermed styrkes ”høgene” i den politiske elite, fx rådgiverne i spørgsmål om den eurasiske union, Sergei Glazyev og Dmitri Rogozin, vicepremierminister og ansvarlig for forsvarsindustrien. Om Rusland ville være gået videre og erobret større dele af Ukraine i fravær af sanktionerne, ved vi af gode grunde ikke. Givet er, at de mest produktive sektorer (sektor C) fortsat vil blive nedprioriteret, tabsgivende og subsidierede storvirksomheder og militæret (sektor B) opprioriteret og støttet økonomisk af den stærke ”rent-producing” olie- og gassektor og råstofudvinding (sektor A). Følgen er, at moderniseringen af olie- og gassektoren måske helt udebliver pga. underfinansiering, dårlig organisation og vestlige sanktioner rettet mod olie- og gassektoren.

Det sandsynlige scenarie flere år frem er som sagt ikke et regulært økonomisk sammenbrud, men stagnation. Reserverne af guld og hård valuta rakte i begyndelsen af 2016 to år frem, rubel-kursen var på det tidspunkt ret stabil og inflationen nedadgående. Men mange års fejlslagen politik fornægter sig ikke. Den russiske økonomi vil formentlig forblive ikke-differentieret og rentier-baseret, på niveau med den italienske og uden mange teknologiske, demografiske og institutionelle løftestænger.<sup>12</sup>

Som sagt også af *Andrei Kolesnikov* har formålet med sanktionerne været at tvinge Putin til indrømmelser og mobilisere såvel den russiske elite som den brede befolkning imod ham og derigennem åbne op for forandringer i Rusland selv<sup>13</sup>. Det ser ikke ud til at lykkes. Russerne har, siger han, en lang tradition for at forsvare sig mod ude fra kommende trusler, og den russiske propaganda udnytter det til fulde. Heller ikke den russiske middelklasse der udgør 20-30 pct. af befolkningen er en alvorlig politisk trussel. Umiddelbart blev Putin styrket af sanktionerne på hjemmefronten, men meningsmålinger viste, at blot 7-8 pct. af befolkningen var indstillet på at gå ned i levestandard. Så mottoet ”Krim frem for mad på bordet” holder ikke nødvendigvis i længden. Inflationen i Rusland er steget markant, og den russiske regering har følt sig tvunget til at øge afgifter (”mom’sen”) med 3 pct., for at få lukket hullet på statsbudgettet, men gennemførte den ikke. Nedturen fortsatte igennem 2014 og kulminerede i december 2014 med voldsomme fald i rublens værdi.

Sanktioner er som sagt et tveægget sværd, da det sanktionerende land i en eller anden grad selv rammes på pengepungen. Frankrig standsede i begyndelsen af september leveringen af det første

---

<sup>12</sup> Andrew Movchan, “what is Store for the Russian Economy in 2016”, Carnegie Moscow Center 4.1. 2016.

<sup>13</sup> Andrei Kolesnikov, “Why Sanctions on Russia don’t work”, Carnegie Moscow Center, 28 March 2015.



krigsskib til Rusland. I forbindelse med NATO-topmødet i begyndelsen af september 2014 blev der vedtaget nye sanktioner. De kan suspenderes, hvis våbenhvile og fredsforhandlinger gør tilstrækkelige fremskridt. Særlig hårdt ramt af sanktionerne, og ikke mindst de russiske modsanktioner, er Finland. Finnerne forhandlede derfor direkte med præsident Putin om at få lempet de russiske sanktioner, og Finland selv ville ikke, blev det sagt dengang, indføre nye sanktioner mod Rusland pga. de russiske modsanktioner. Men Finland måtte ikke desto mindre modstræbende, gå med til flere EU-sanktioner. Det var oprindeligt ventet, at sanktionerne ville vare i 1-2 år – indtil en varig måske ”fastfrosset” ordning for det østlige og sydøstlige Ukraine er fundet. På G-7 mødet i juni 2015 blev besluttet at fastholde sanktioner 2015 ud og senere, på EU-topmødet i december 2015, frem til juli 2016. Sanktionerne blev derefter yderligere forlænget, men modstanden har været voksende i flere lande. Efter Brexit, Storbritanniens udmeldelse af EU, er de EU-lande der støtter fortsatte sanktioner mod Rusland, blevet svækket. Den ny britiske regering har lagt op til ”re-set” i Rusland-politikken. Rusland holdt lav profil under den britiske valgkamp, men Putin blev alligevel brugt af Cameron, der mente, at ”Putin vil blive lykkelig” i tilfælde af Brexit. Det er dog en sandhed med modifikationer, for Brexit var ensbetydende med yderligere fald i olieprisen.

Flere EU-lande har meldt fra. Den tjekkiske præsident Milos Zeman meldte ud, at sanktionerne mod Rusland er skadelige og virkningsløse. Han har flere gange henvist til USA's sanktioner mod Cuba, der har været i kraft i mere end 40 år, men ikke har ændret styret. Castro forblev ved magten. Med Obama's nye Cuba-politik har amerikanerne erkendt problemet. De centraleuropæiske lande hører til gruppen af ”modstræbende”, når det gælder sanktioner og boykot af møder med Putin, om end emnet diskuteres ivrigt. De centraleuropæiske lande har bøjet sig for kravet, når flertallet i EU med Tyskland, Frankrig og Storbritannien kræver det, men har ikke lagt skjul på utilfredsheden. I Rusland-politikken Viesegrad-landene således ret tæt på Østrigs politik. Zeman inviterede, modsat polakkerne, Vladimir Putin til at overvære højtideligholdelsen af 70-året for erobringen af koncentrationslejrene, og Zeman agtede at tage del i højtidelighederne i maj i Moskva omkring 70 året for 2. verdenskrigs afslutning, men opgav sit projekt efter pres ude fra. Den tjekkiske regering har været mere forsigtig i sine formuleringer. Åben modstand mod sanktioner også fra Robert Fico i Slovakiet og Viktor Orbán i Ungarn, der begge kaldte sanktioner mod Rusland ”at skyde sig selv i foden” og er også skeptisk over for de polske ønsker om etablering af en energiunion. Fico og Zeman besøgte Moskva omkring markeringen af 70 året for sejren over nazismen, men overværede ikke de russiske militærparader. Tjekkerne har været særlig bange for restriktioner i landets ”double

use” teknologi-eksport til Rusland, der kunne ramme eksporten af maskiner og udstyr direkte eller indirekte via tjekkisk eksport til Tyskland. Den tjekkiske regering fik under vedtagelsen af sanktioner i sommeren 2014 lagt en fortolkning ind, der førte til, at sanktionerne ikke har ramt den tjekkiske eksport til Rusland så meget som oprindeligt frygtet. I holdningerne til sanktioner har den tjekkiske befolkning og regeringen været delt, men den kritiske linje har været stærkest. De der står for den hårde linje kaldes ”havel’ister”, da de støtter afdøde Vaclav Havel’s fortolkning af pro-atlantisme.

Fico besøgte igen Putin i juni måned og forhandlede en række økonomiske aftaler på plads og understregede ønsket om også politisk samarbejde. I februar 2016 rejste Orbán til Moskva og forhandlede om nye energi-kontrakter. Antallet af russiske turister i Østeuropa er siden 2014 styrtdykket, for Tjekkiet med 40 pct. alene i 2014. Problemet er noget mindre for Slovakiet. Sanktionerne og de russiske sanktioner, viste ungarske beregninger i 2014, koster Ungarn 300.000 euro – om dagen! Alene i 2014 faldt samhandelen med Rusland med 700 mio. dollar. Og dertil kommer fald i turistindtægter. Ungarn kom i efteråret 2014 under voldsomt pres fra USA, der, sikkert uden om EU, indførte indrejseforbud for ungarske topembedsmænd. Ja, McCain gik så langt som til at kalde Viktor Orbán ”neofascist”. Lande med høj energiimport fra Rusland og lande med ret høj samhandel med Rusland generelt, fx Bulgarien, Cypern, Østrig og Italien, føler sig særlig utrygge. De lande føler at have andre sikkerhedspolitiske problemer at varetage end Ukraine. Og Serbien, et EU-kandidatland, vil slet ikke være med til sanktioner. Serbien har tætte historiske bånd til Rusland, og dem agter landet ikke at bryde uanset forhandlinger om EU-medlemskab. Slovakkerne fik opfyldt kravet om ikke at tage den russiske forsvarsminister med på EU's listen over personer med indrejseforbud i EU. Præsidenten, (Andrej Kiska) er ret skeptisk indstillet over for Putin, men udenrigspolitikken bestemmes her i sidste instans af regeringen. Slovakiet begyndte som følge af den ny ”kolde krig” med Rusland at begrænse afhængigheden af Rusland, når det gælder fx gasleverancer og våbenleverancer. Udadtil optræder EU enigt, men inden beslutninger tages har der været hårde diskussioner. Også pplanerne om anlæg af ”Northstream II” gasledningen skabte konflikt. Gennemføres projektet vil omkring 80 pct. af den russiske eksport af gas til Europa gå via Østersøen, ledningen via Ukraine vil blive overflødig og Polen og Slovakiet lide økonomiske tab.

#### **Opdeling af EU – efter holdninger til sanktioner mod Rusland**

**"Høgene"**, Polen, de baltiske lande, til dels Storbritannien og Danmark. De står for en hård linje

**"De modstræbende"**, Østrig, Slovakiet, Tjekkiet, og et langt stykke Italien, søger at undgå sanktionerne og ønsker at ophæve i det mindste nogle af dem.

**Anti-sanktionslande, Ruslands trojanske heste"**, Ungarn, Grækenland og vel også Cypern, er helt åbenlyst imod sanktioner. Her udtrykkes en forståelse for Ruslands og Putin's positioner og adfærd.

**De "vakkelvorne"**, er usikre, men følger med strømmen, holdningerne i Berlin meget afgørende.

**"Uglerne"**, Tyskland, Frankrig, Holland og især Tyskland, søger at skabe en langsigtet vision og strategi. Er modvillig over for "overreaktion", men skærper sanktioner, hvis det skønnes nødvendigt.

Opstilling, inspireret af Faransisc de Borja Lasheras artikel 9. marts 2015, "View from Madrid: Spain's balancing act on sanctions", [www.efcr.eu](http://www.efcr.eu).

Tyskland bestemmer i høj grad, hvor længe sanktionerne skal vare. Den tyske "uglepolitik" politik over Rusland har groft sagt haft tre søjler: fastholdelse af sanktionerne, så længe Rusland ikke lever fuldt ud op til gennemførelse af Minsk II aftalerne, fortsat dialog og forhandling med Rusland, uanset at det er svært, samarbejde og dialog i EU selv, samt mere bistand til Ukraine, dog forudsat Kiev støtter Minsk II-processen og gennemfører de økonomiske reformer. Men modstanden mod fortsatte sanktioner mod Rusland har været voksende i Tyskland, ikke alene fra det tyske erhvervslivs side, men også fra så vigtige delstater som Bayern og Tübingen. De Rusland-forstående og anti-amerikanske holdninger stikker dybt i den socialdemokratiske tænkning og blandt tyske diplomater fra den gamle kolde krigs tid; i Tyskland ser vi "Rusland-Verstehere" på tværs af de store politiske partier. I nogle kredse tales der om "congagement", en kombination af den hårde linje ("containment") og den klassiske samarbejdslinje over for Rusland ("engagement"). Tyskerne har tradition for på den ene side at betragte Rusland som et land med et enormt destruktivt potentiale, på den anden side at se Rusland som en vigtig nabo. Europa, siges det fra Berlin, må tage afstand fra russisk aggression, men bør ikke agere *imod* Rusland. Den holdning blev i forsommeren 2016 meget kraftigt markeret af den tyske udenrigsminister Steinmeier, der gik så langt til at lægge afstand til NATO-øvelserne i Østersøen, som han kaldte farlig "sabelraslen". Tjekkiet, Slovakiet og Østrig har tilnærmet sig hinanden i spørgsmålet om Rusland-politikken og sanktionerne og skabt en form for "trekant" af "Rusland-forstående" lande. De fleste bulgarer ser ikke i Rusland den store sikkerhedspolitisk fare, mange bebrejder snarere USA end Rusland for den kolde krig og krisen i Ukraine. Men Bulgarien er loyal over for NATO og krævede op til topmødet i 2016 udstationering af NATO soldater på sit territorium. Beslutningen om at styrke NATOs østflanke blev stadfæstet på

NATOs topmøde i Warszawa i juli 2016, hvor der stort set blev lagt låg over uenighederne om Rusland-politikken.

Som sagt af den kendte bulgarske politolog, *Ivan Krastev* (i New York Times 27.4. 15) går nationale interesser, geografi og økonomi forud for minder om kommunismen i de østeuropæiske lande. Bulgarien har mødt skarp kritik fra Rusland pga. blokeringen af ”Southstream” gasledningen og landets NATO-politik, men meningerne i Bulgarien er delte. Over for ITAR-TAS (8.7.15) udtalte ministerpræsident Boyko Borisov, at hans land godt nok er loyal over for EU's beslutninger, men gerne ser sanktionerne afviklet. De har kostet det fattige Bulgarien dyrt i tabt turisme, mindre landbrugseksport og mindre handel med Rusland i det hele taget. Østrig hører til de lande, der længe er gået langt i kritikken af sanktionerne mod Rusland og har forhandlet direkte med Moskva. Østrig ser ikke en stor sikkerhedspolitisk trussel fra Rusland og koncentrerer sig om økonomiske interesser<sup>14</sup>.

Holland var skeptisk indstillet over for sanktioner frem til nedskydningen af det malaysiske passagerfly, men skærpede derefter kursen. Sverige og Polen har siden Georgien-krigen i 2008 hørt til ”høgene”. Sverige fik en ny socialdemokratisk regering i 2015, og Polen skiftede statsminister og udenrigsminister. Sverige har stadig alvorlige udenrigspolitiske kontroverser med Rusland, så et egentligt skift i Rusland-politikken skal ikke forventes. Daværende ministerpræsident i Polen, Ewa Kopacz, lagde op til en pragmatisk og ”realistisk” Ukraine-politik og satsede op til valget i Polen i efteråret 2015 på de mere jordnære emner, som hun vidste optager de fleste polakker mere end forholdet til Rusland og Ukraine. Dette kom også klart til udtryk under præsidentvalgkampen i maj måned 2015. Godt nok er Putin ikke populær i Polen, men det store flertal af polakkerne har iflg. meningsmålingerne været imod våbenleverancer til Ukraine, ligesom der er ganske mange Ukraine-skeptikere i Polen. Det skyldes dels stigende nationalisme i Ukraine, fx dyrkelsen af UPA og Bandera (jævnfør afsnittet om historierpolitik), dels at også Polen skal betale for at (gen)oprette den stadig dybt kriseramte ukrainske økonomi. De mange ukrainere med arbejdstilladelse i Polen kan også skabe problemer. Med valget af Andrzej Duda som præsident og med den ny regering ledet af Lov og Retfærdighedspartiet vil den antirussiske linje fortsætte, fx i spørgsmålet om NATO-tilstedeværelse i øst, men Polens forhold til Tyskland og Ukraine er blevet mere spændt. Men en tilnærmelse til Rusland kan ikke helt udelukkes. Forudsigeligheden i polsk udenrigspolitik blev lavere. Det vakte i hvert fald opsigt, at Polen lod sig repræsentere på ministerniveau under det

---

<sup>14</sup> Godt beskrevet i Gustav Gressel, “View from Vienna: Austria is again on the sceptical side”, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu) 9 March 2015. Om Tyskland, se fx Anna Kwiatkowska-Drodz og Kamil Frymark, Komentarze n. 163, 18.2. 2015, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

økonomiske forum i St. Petersburg i 2016 arrangeret af Putin. De forrige regeringer ledet af Borgerplatformen havde boykottet møderne, men den ny polske regering ville ikke hægtes af det russiske marked.

Som beskrevet af Olaf Boehnke<sup>15</sup>, opstod der spændinger mellem ”høgen” Polen og ”uglen” Tyskland (se opstillingen). Polen har især været kritisk over for den tyske modstand mod fast udstationering af NATO-tropper i Øst-Europa og planerne for Northstream II gasledningen. Polen er heller ikke tilfreds med at være holdt uden for Minsk II processen, dvs. holdt uden for det såkaldte Normandiet-format. I 2004 og 2014 var Polen aktiv også i EU-sammenhæng, når det gjaldt forhandlingerne om Ukraines fremtid. Rusland og kold krig var heller ikke det, der talte mest ved valget i Polen til oktober 2015. På Visegrad-topmødet i februar 2015 kunne Polen tilslutte sig de andre tre landes støtte til Minsk II aftalen, også selv om Polen ikke havde været med ved forhandlingsbordet under Minsk II forhandlingerne. Ungarns Viktor Orbán fik en iskold modtagelse, da han i begyndelsen af 2015 aflagde besøg i Warszawa. Ikke engang et møde med Jaroslaw Kaczynski, tidligere en god ven, blev det til ved den lejlighed. Men forholdet mellem Budapest og Warszawa blev bedre, da Lov og Retfærdighedspartiet fik regeringsmagten. Det skyldtes Polens og Ungarns fælles holdninger i flygtningespørgsmålet og det fælles pres ude fra pga. begrænsningerne i det liberale demokrati. USA's samhandel med Rusland er på under 10 pct. af EU's. I 2012 nåede samhandelen mellem EU og Rusland 370 mia. dollar, mens den amerikanske samhandel med Rusland det år var på blot 26 mia. Derfor går sanktioner mod Rusland let igennem i USA. Sanktionerne var næppe gået igennem i den amerikanske kongres, hvis USA havde tabt samme store antal arbejdspladser som følge af sanktionerne som Europa. Rusland ses i Washington som et land, der i samarbejde med Kina aktivt modarbejder unipolaritet, ”liberal governance” og ”pax americana” og er i det perspektiv en fjende og modpol. Men Rusland i dag er ikke en global supermagt.

Lige siden EU's Vilnius-topmøde i november 2013 og især fra februar måned 2014 har spørgsmålet om sanktioner været højt på dagsordenen i EU. Efter annekteringen af Krim og senere nedskydningen af det malaysiske passagerfly trådte de for alvor i kraft, først over for enkeltpersoner og virksomheder (fase 1 og 2 sanktionerne), senere, efter nedskydningen af det malaysiske fly, også i form af fase 3 sanktioner, dvs. sektorsanktioner. Særlig hårdt ramte sanktionerne de russiske statsbanker, der næsten er uden adgang til ny kapital. Det blev et problem for mange vestlige banker, der havde ydet russiske banker og virksomheder store lån. Også russiske olieselskaber er blevet

---

<sup>15</sup> I artiklen ”View from Berlin: Germany leads the EU on Russia sanctions”, [www.efcr.eu](http://www.efcr.eu) 9 March, 2015.

ramt. Derudover standsede EU for lån til Rusland via Den Europæiske Investeringsbank og EBRD. Sanktionerne mod banker rammer ikke vestlige filialer i Rusland, men har bragt de udenlandske investeringer i Rusland på nulpunktet. Efter indgåelsen af våbenhvilen og aftalerne i Minsk blev der talt mere om afvikling af sanktioner, og allerede omkring 1-året for udbruddet af demonstrationerne på Maidan var der ikke stemning i EU for at gå videre ad sanktionsvejen. Frankrig formulerede sig omkring årsskiftet kritisk om sanktionerne og indgik i januar 2015 en aftale med Rusland, der åbnede op for fransk eksport af levende svin og svinekød. Den beslutning kaldte polakkerne usolidarisk, og den trådte da heller ikke i kraft. Som sagt er EU's sanktioner mod Rusland blevet forlænget i flere omgange, men modstanden mod sanktionerne er vokset i flere lande og regioner i EU.

Sanktionerne blev forlænget frem til januar 2017, men sammenholdet i EU knager. Kowalczyk (i "Polityka" 13. 2015) er det en udbredt holdning i de sydeuropæiske lande, at de tidligere kommunistiske lande i øst lider af russofobi og overser de trusler, der er vigtigst for sydeuropæerne, frem for alt flygtningestrømmene fra Nordafrika og islamisk fundamentalisme. Cypern og Italien indgik i marts 2015 egenhændigt aftaler med Rusland, og Spanien og Ruslands udenrigsministre holdt et møde, som Tusk under sin rejse til USA kaldte et russisk forsøg på at så splid mellem EU-landene. Ruslands aftaler med Cypern betød, at Rusland nedsatte renten på sine lån til Cypern og styrkede det militære samarbejde med middelhavsøen. Matteo Renzi indgik under sit besøg i Moskva, der i øvrigt fandt sted omkring årsdagen for den russiske annektering af Krim, ganske vidtgående økonomiske aftaler med Putin, også kaldt "hybrid business". Italien var før sanktionerne Ruslands anden vigtigste handelspartner, omkring 400 italienske firmaer opererede i Rusland. Værst ramt af sanktionskrigen er agro-industriell produktion, transport, tekstiler og møbler. Der blev under mødet mellem Renzi og Putin oprettet en russisk-italiensk investeringsfond på 1 mia. dollar og styret af den russiske statsbank VEB, som ellers er omfattet af EU's sanktioner. Men det problem blev omgået på behændig vis. Samarbejdet omfatter en bred vifte, som sagt af Renzi spændende fra produktion af helikoptere, rumfart til fødevareproduktion og landbrug. Libyen var på det tidspunkt særlig vigtig i den italienske sikkerhedsoptik. Samhandelen med Libyen var i 2009-10 på 40 mia. dollar, men faldt derefter med ikke mindre end 80 pct. på grund af kaos og opløsning i Libyen. Under besøget i Moskva skulle Renzi have forsøgt at få russisk accept af en mulig kommende militær intervention i det kriseramte nordafrikanske land. Renzi og Putin mødtes også i Moskva i juni 2015, og igen blev der talt om samhandel og ophør af sanktioner. Putin understregede, at sanktionerne rammer de russisk-italienske infrastrukturprojekter særdeles hårdt. Putin så frem til

vigtige drøftelser med erhvervsfolk fra Italien på Den Internationale Økonomiske Forum i St. Petersborg den 18.-20. juni 2015, som skulle følges op russisk deltagelse i EXPO-2015 i Italien og "Russia Day".

Italienerne har ikke været alene, når det gælder om at indgå forretninger med russerne. Aktierne i den russiske lastbilfabrik Kamaz steg således med 50 pct., da det tyske Daimler indgik en større samarbejdsaftale, og Daimler købte 10 pct. af aktierne i Kamaz. Senere indgik Gazprom som nævnt en aftale med bl.a. tyske virksomheder om anlæg af en ny gasledning i Østersøen, "Northstream II". Spanien handler kun lidt med Rusland, men blev ramt af faldende russisk turisme. Når det gælder Rusland, ønsker Spanien fred og vil gerne være brobygger. Spanien ønsker dog ikke splid i EU pga. sanktionspolitikken. Landet gik fra ønsket om de-eskalering til accept af gradvis optrapning af sanktionerne. Podemos i Spanien har som Syriza i Grækenland været imod sanktioner og et langt stykke handlet pro-russisk. Syriza har tydeligt brugt det russiske kort til at styrke sig selv i forhandlingerne med euro-landene. Spanien vil gerne støtte Ukraine, men vil ikke betingelsesløst. Antiamerikanisme spiller ifl. Kowalczyk også en rolle, når den spanske linje i forhold til Rusland fastlægges.

Iflg. russiske beregninger sidst i 2014 ville sanktionerne over for Rusland og de russiske modsanktioner koste de vestlige lande 90 mia. dollar frem til og med 2015. Sanktionerne, blev det sagt, vil koste Rusland omkring 40 mia. dollar, de faldende oliepriser omkring 90 mia. Tallene var (og er) usikre, men givet er, at sanktionskrigen har nedbragt væksten i både EU, Rusland og Ukraine og bidraget til stagnation i verdensøkonomien i det hele taget. Det nøjagtige omfang af kapitalflugten fra Rusland er usikkert, men tallet er højt, alene for 2014 på mindst 75 mia. dollar, måske over 100 mia. Det russiske statsbudget for 2014 byggede på en oliepris på mindst 104 dollar tønden, budgettet for 2015 mere realistisk på en pris på 50 dollar. Prisen var omkring årsskiftet omkring 60 dollar tønden, men faldt derefter. Lave og faldende oliepriser førte til negativ vækst i 2015 i størrelsesordenen 3-4 pct. Vurderingerne af den russisk økonomiske fremtid er som sagt forskellige og usikre. Givet er, at annekteringen af Krim har kostet Rusland dyrt, på sigt måske 80 mia. dollar. Militærudgifterne er stigende, og der tæres hårdt på landets valutaeserver, der i februar 2015 blev sat til ca. 388 mia. dollar, heraf ca. 200 likvide. I løbet af 2015 var der tale om et markant fald, fra 510,5 mia. dollar ned til 388,5 i reserver. Udsigten til regulært økonomisk kollaps forekommer lav. De økonomiske indgreb virkede et stykke, men den økonomiske fremtid afhænger meget af olieprisen.

I begyndelsen af december 2014 meddelte Rusland, at "Southstream" gas-projektet er helt opgivet, formelt pga. problemer med tilladelse anlægsarbejder i Bulgarien, men reelt pga. modstand i EU og fra lande, der ønsker en hård linje over for Rusland. Putin forhandlede med Tyrkiet om en alternativ løsning, en ledning via Tyrkiet frem til grænsen mellem Grækenland og Bulgarien ("Turkishstream"). Stoppet for "Southstream" vakte bekymring i de sydeuropæiske lande og i Ungarn, der havde set frem til større forsyningssikkerhed takket være netop "Southstream". Derfor undrer de lande sig over planerne om at anlægge "Northstream II" ned gennem Østersøen. Emnet var højt på dagsordenen, da Putin besøgte Budapest i februar 2015. Om et alternativt projekt kan blive en realitet, er usikkert. Stridighederne mellem Rusland og Tyrkiet efter nedskydningen af det russiske fly gjorde det svært i en periode. Rusland overvejede på et tidspunkt at lempe sanktionerne for fødevarer for "Rusland-venlige" EU-lande som Grækenland og Ungarn og måske Italien, hvis det var muligt.

Sanktionerne fra Vest fik som sagt Rusland til at indføre egne sanktioner over for vestlige lande, især for så vidt angår import af fødevarer. Derudover indførte også Rusland indrejseforbud over for navngivne personer fra vestlige lande, senest i juni 2015 over for 89 nye navne, hvilket kom som en overraskelse for omverdenen. Især de vestlige sanktioner indført *efter* indgåelsen af våbentilstand i september 2014 og februar 2015 vakte harme i Moskva. Men modsanktionerne har ramt russerne selv i form af prisstigninger. Visse varer blev undtaget fra de russiske sanktioner, fx medicin til sukkersyge og allergiramte og sportsudøvere. De russiske modsanktioner rammer vestlige lande forskelligt. Danmark er fx hårdt ramt på svineeksporten. Polen er verdens største eksportør af æbler, 80 pct. gik til Rusland. I 2013 importerede Rusland 670.000 tons æbler fra Polen til en værdi af 254 mio. euro. Også Litauen og Holland har haft en betydelig eksport til Rusland. I 2013 aftog Rusland således omkring halvdelen af Litauens samlede eksport af kartofler og 86 pct. af den samlede eksport af tomater. Hårdest ramt blandt EU-landene er Østrig og, som sagt, Finland, der har en særlig stor samhandel med Rusland, tidligere også med Sovjetunionen. Rusland var før sanktionskrigen Finlands tredjestørste handelspartner; russiske turister lagde frem til 2014 omkring 2 mia. dollar om året. Flere lande har forlangt økonomisk kompensation fra EU. Den russiske eksport af olie og gas til EU-landene blev ikke berørt af sanktionerne. Indtil videre må en stor del af eksporten af gas passere Ukraine, da "Southstream" som sagt er lagt på is, men Ukraines rolle som transitland vil kunne blive truet af "Northstream II". Ukraine vil da miste omkring 2 mia. dollar i transitindtægter. EU-Kommissionen har rejst sag mod Gazprom pga. prisfastsættelsespolitikken og Gazproms monopol, og det har vakt harme i Moskva. Polakkerne har i flere år ønsket etablering af



en ”energiunion” med fælles indkøb af naturgas. Så langt er samarbejdet ikke kommet, men der bliver givetvis tale om en vis omlægning af energiforbruget i EU og satsning på alternativ import. Enigheden om energipolitikken er begrænset, hvilket vi blev vidner til på EU-topmødet i oktober 2014.

I sommeren 2016 blev ivrigt diskuteret, om EU-Kommissionens formand Jean-Claude Juncker skulle rejse til St. Petersburg i 16.-18. juni og deltage i en Davos-lignende økonomisk konference arrangeret af Ruslands præsident Vladimir Putin. Juncker valgte at tage til St. Petersburg. Han slog på, at hans deltagelse skulle bidrage til dialog og deeskalering. På møderne deltager traditionelt forretningsfolk, politiske eksperter og politikere fra forskellige lande. Meningerne var stærkt delte. ”Høgene” i EU protesterede, mens ”pragmatikerne” sagde ja. De henviste til, at flere vestlige statsledere har holdt flere møder med Putin. Frankrigs tidligere udenrigsminister Jean-Marc Ayrault, Ungarns udenrigsminister Péter Szijjártó og Grækenlands turistminister holdt tale under konferencen. Putin havde været i Grækenland og her udtalt, at forholdet mellem Rusland og EU havde nået en ”korsvej”, tiden var inde til at sanktionerne kunne ophæves. Og Sergei Lavrov var næsten samtidig hermed i Budapest. Her sagde Szijjártó, at forholdet mellem Ungarn og Rusland bygger på ”pragmatisme” og gensidig respekt. Den russiske deltagelse i opgraderingen af det ungarske atomkraftværk fortsætter, og Ungarn vil opføre en virksomhed for kødproduktion nær Moskva.

Rusland selv satser på at forøge selvforsyningsgraden og øge importen fra lande, der ikke har valgt at indføre sanktioner over for Rusland, men det sker ikke omkostningsfrit. Ja, det russiske landbrugsministerium satser på i løbet af 10 år at blive nettoeksportør af fjerkræ og svinekød. Men på det korte sigt kan russisk egenproduktion ikke erstatte manglende import af fødevarer. Der mangler simpelt hel den nødvendige logistik og infrastruktur og ikke mindst finansiering af den nødvendige omstilling. Et nyt betalingssystem skulle efter planen indføres, men Rusland kunne ikke umiddelbart tåle en eksklusion fra betalingssystemet ”SWIFT”. Rusland skelede til Iran, der før aftalen om Irans atomprogram var hårdt ramt af vestlige sanktioner, men undgik et økonomisk kollaps, fx ved at handle med olie og gas i ikke-vestlige valutaer. Efter et styrtdyk i 2012 blev kursen i forhold til dollaren stabiliseret, bl.a. fordi eksporten af iransk olie til asiatiske lande, fx Kina, der ikke deltager i sanktionerne, blev forøget. Fødevareproduktionen blev sat i vejret, priserne på de basale varer blev holdt under kontrol og betalingssystemet søgt gjort uafhængigt af det vestlige.

## Rusland og BRICS-landene

Med de vestlige sanktioner er Rusland blevet økonomisk og politisk afhængig af det økonomisk langt stærkere Kina. Som sagt af Dmitri Trenin, har kineserne ikke interesse i, at russerne giver efter for amerikansk pression, og at Rusland svækkes alvorligt. Og uanset lavere økonomisk vækst kan Kina gøre en forskel. Kineserne støtter ikke russerne, fx omkring Krim, men modarbejder dem heller ikke. Takket være blød magt behøver kineserne ikke i samme grad som russerne at gribe til ”gangstermetoder” i udenrigspolitikken. I december 2014, under rublens bratte fald, ydede Kina nye kreditfaciliteter til Rusland. Der er også blevet holdt talrige møder på topplan mellem Rusland og Kina. Alene i foråret og sommeren 2015 mødtes Putin og Xi Jinping tre gange. Kemien de to ledere imellem var kendt for at være god. Kinesiske tropper var med under sejrsparaden i Moskva i maj 2015, og Putin var på tribunen, da kineserne holdt sejrsparade i september. Kinas ønsker at fastholde Rusland som et stabilt strategisk bagland og som base for leverancer af energi og råstoffer. Rusland er blevet Kinas næststørste leverandør af olie, kun overgået af Saudi Arabien, men eksporten af gas fra Rusland til Kina er og forbliver formentlig ret beskeden. Kina kan tilbyde russerne forbrugsgoder og arbejdskraft, russerne tilbyde tung industri, våben, energi og råvarer. Som Rusland har Kina store interesser i Antarktis. Igennem årene har samhandelen mellem Rusland og Kina været blokeret af dårlige transportforhold, for få indbyggere i Fjernøsten på den russiske side, svag russisk forbrugerøkonomi samt begrænsninger i låne- og kreditmuligheder pga. svagt udviklede finansielle institutioner. Bureaukratiske forhindringer, korrupsion og den lille befolkning gør ikke Sibirien og det fjernøstlige Rusland særlig attraktivt for udenlandske investorer. Den store indvandring af kinesere til Ruslands fjernøstlige provinser og omfattende illegal udførsel af træ fra Rusland til Kina har skabt bekymring i Moskva, der for at modvirke den trafik har indført skattelettelser til russere, der er villige til at bosætte sig og arbejde i områderne op til Kina. Kina har tidligere gjort krav på de områder, landet mistede tilbage i 1860. Med andre ord risikerer Rusland at gå hen at få sit eget ”Krim-problem”, skulle forholdet til Kina engang i fremtiden blive alvorligt forværret.

Mange barrierer skal overvindes. I maj 2014 indgik Rusland en omfattende energiaftale med Kina, også kaldt ”århundredes aftale”. Efter planen skal Gazprom over 30 år levere ca. 30 mia. m<sup>3</sup> gas til Kina til en samlet værdi af ca. 400 mia. dollar. Det menes, at kineserne skal betale omkring 350 dollar pr. 1000 m<sup>3</sup>, måske mere. Aftalen iværksættes nogle år efter, anlægget af selve ledningsnettet til Kina bliver dyrt. Målet er at modvirke faldet i eksporten af gas til Europa. En stor del af gassen bliver leveret fra felter, der indtil nu har leveret gas primært til det europæiske marked. Men

gasleverancerne til Kina kan ikke erstatte leverancerne til vestlige lande. Alexander Gabuev skriver (Carnegie Moscow Center, 29.5.15), at leverancerne til Kina i bedste fald vil komme op på 78 mia. km<sup>3</sup>. I 2014 var leverancerne fra Rusland til Europa og Tyrkiet sammenlagt 146 mia. Rusland kunne opretholde, måske endda udvide eksporten til Tyrkiet, der ikke tager del i sanktionerne over for Rusland. Putin mente, at samhandelen med Kina i 2014 ville vokse op til mindst 100 mia. dollar, og det kom til at holde stik. De kinesiske investeringer i Rusland steg med 13 pct. alene i 2014. Men de lavere oliepriser og fald i det indenlandske forbrug i Rusland førte derefter til mærkbare dyk i samhandelen. Rusland faldt fra at være den 9 til at være den 16. største samhandelspartner for Kina i 2015. Der er søgt opbygget en finansiel infrastruktur, der er immun over for de vestlige sanktioner mod Rusland. Forholdet mellem de to lande er, som beskrevet af Alexander Baunov, ”ubalanceret” og ”asymmetrisk” og med Rusland som den svage part<sup>16</sup>. Begge lande modarbejder unipolaritet, men Kina er ikke til sinds at fravælge de økonomiske og finansielle relationer til Europa og USA. Men Kina oplevede, som andre BRICS-lande, i både 2015 og 2016 fald i økonomisk vækst.

Rusland har siden sanktionerne fra Vesten satset på at få lettet sanktionspresset gennem udvidet samarbejde i BRICS. Hvor der i 1990 blev talt om ”Washington Consensus”, blev der stadig mere talt om en ”Beijing Consensus”, forstået som ”autoritære ”systemer+succesfuld markedsøkonomi”. I juli 2015, under det russiske BRICS formandskab, blev afholdt et BRICS topmøde i byen Ufa, som skulle vise omverdenen, at Rusland ikke er et isoleret land. Mødet fandt sted netop som Grækenland-krisen var på sit højeste. På mødet blev der holdt vigtige bilaterale drøftelser mellem Kina og Rusland, fx om yderligere at forøge brugen af nationale valutaer i den indbyrdes handel, dvs. gå væk fra dollaren. Iflg. russiske beregninger skulle mere end halvdelen af BRICS landenes samhandel inden længe kunne finde sted uden brug af vestlig valuta. Derudover blev drøftet, hvordan det kinesiske Silkevejsprojekt vil kunne undgå at komme i modstrid med den russisk-dominerede Eurasiske Union. Kina er kendt for gentagne gange at forsøge at blødgøre resolutioner i FN om sanktioner. Det skete i forbindelse med sanktionerne mod Sudan, Iran samt Irak, Libyen og Serbien.

På et topmøde i den brasilianske by Fortaleza i juli 2014 blev præsidenterne for Rusland, Kina, Indien Brasilien og Sydafrika enige om at oprette alternative globale finansielle institutioner som alternativer til amerikansk dominerede som IMF og Verdensbanken. Det drejede sig om en fælles udviklingsbank (”New Development Fund”) og en særlig valuta-redningsfond eller

---

<sup>16</sup> Alexander Gabuev, ”Friends with benefits? Russian-Chinese Relations after the Ukraine Crisis”, Moscow Carnegie Center, 29 June, 2016.

reservevalutafond. BRICS-landene havde i 2015 omkring 1/4 af verdens BNP og 42 pct. af verdens befolkning. Udviklingsfonden skal især yde lån til infrastrukturprojekter. Fondens kapital på 50 mia. dollar, skaffet gennem indskud fra de deltagende stater, kunne muligvis blive fordoblet via indskud fra også Indonesien, Mexico, Nigeria og Tyrkiet. Forholdet til Tyrkiet blev dog alvorligt forværret efter nedskydningen af det russiske jagerfly i november 2015, der efter tyrkiske oplysninger havde overfløjet tyrkisk territorium. Men i juli måned 2016 lagde Erdogan op til udsoning med Rusland, og Rusland lattede sanktionerne mod Tyrkiet. Og efter det mislykkede kup i Tyrkiet, også i juli 2016, var Putin og Erdogan i telefonkontakt og besluttede at mødes "face to face" i begyndelsen af august. En tyrkisk-russisk-iransk akse tegnede sig, og det kunne få store følger for den tyrkiske Syrien-politik og synet på kongehusets og Assads rolle i en fredsordning. BRICS's reservevalutafond har fået indskud på 41 mia. dollar fra Kina og 18 mia. dollar fra Brasilien, Indien og Rusland tilsammen. Landene i BRICS afviser en multipolær vestlig domineret verdensøkonomi. Der er ikke tvivl om Kina's dominans. Hovedsædet for den ny udviklingsbank er da også ikke overraskende i Kina. Staterne har lige andele i banken og rotation på formandsposten. Første formandsland var Indien. På topmødet i Brasilien blev der også underskrevet en hensigtserklæring om et nærmere samarbejde mellem de banker, der har til formål at finansiere og forsikre kredit og eksport.

Der taltes på mødet i Brasilien derudover om en "union" af finansielle børser med en parallel registrering af aktier i 7000 selskaber med ca. 8 mia. dollar i samlet markedsværdi. Rusland vil derudover gerne oprette en særlig Råstofreserve Bank og et alternativt institut for energipolitik. For russerne drejer det sig om at finde frem til mulige alternativer til afhængigheden af Vesten og ad den vej formindske sårbarheden. På mødet i Fortaleza erklærede Putin, at BRICS-landene ejer 30-60 pct. af verdens samlede råstofreserver, hvilket taler for endnu tættere samarbejde. Hverken BRICS-samarbejdet eller låneoptagelse via asiatiske børser kan dog udligne virkningen af vestlige sanktioner mod Rusland, slet ikke på kort sigt, men kan begrænse den. Som sagt, overlever Rusland de nærmeste år, vil vi stå med et Rusland, der økonomisk har bevæget sig længere væk fra Europa og EU.

Japan er ikke en del af BRICS, men ikke desto mindre vigtigt for Rusland. Efter et uventet positivt møde mellem Ruslands præsident Vladimir Putin og Japans regeringschef Shinzo Abe i maj 2016 i Sochi er der blevet talt om en mulig ny æra i det russisk-japanske forhold og måske også en løsning på det kontroversielle spørgsmål om de kuriliske øers ("Kuril Islands") tilhørsforhold. Udtalelserne fra Putin og Abe efter deres møder var godt nok forsigtige, men vigtigt var iflg. iagttagere, hvad der

blev sagt af de to ”mellem linjerne”. Putin fremhævede, at Japan er en ”key partner” for Rusland i Asien og i Stillehavsområdet. Shinzo Abe udtalte sig venligt og varmt, ja han brugte ”you formen” og talte om et nyt ”approach” her 70 år efter 2. verdenskrigs afslutning. Endnu er der ikke underskrevet en fredstraktat mellem Rusland og Japan. På mødet i Sochi fyldte økonomien meget. Der blev således talt om et otte-punktsprogram for fremme af de økonomiske og handelsmæssige relationer. Økonomien har naturligt nok Ruslands store interesse. Omkring den omstridte øgruppe ”Kuril Islands” blev der talt om en såkaldt ”fredsaftale+de fire øer”, forstået på den måde at alle fire øer på et tidspunkt skal være japanske. En anden mulighed er ”en traktat plus to øer”, at de to største af øerne (Kunashir og Iturup) forbliver russiske, men at alle øer bliver demilitariseret, og at der etableres en særlig økonomisk zone. Den løsning blev drøftet tilbage i 1997 mellem Boris Jeltsin og Ryutano Hashimoto under deres møde i Krasnojarsk. Målet har været at få skabt en ”win-win” situation, og at ingen af parterne taber ansigt. Putin ventes at rejse til Japan efter det russiske parlamentsvalg, og Shinzo Abe skulle efter planen besøge Vladivostok i september 2016. I juni måned 2016 blev der også afholdt et fælles russisk-japansk udenrigsministermøde. En opblødning af forholdet mellem Rusland og Japan vil dog afhænge af, om de økonomiske sanktioner over for Rusland bliver afviklet. Det var derfor frygtet, at G 7-landenes beslutning om at forlænge sanktionerne med Rusland ville standse forhandlingerne mellem Moskva og Tokyo, men udmeldingerne fra Rusland i sommeren 2016 viste, at forhandlingerne fortsætter. Japan forfølger samme strategi som Italien, bøje sig for kravet om sanktioner og minimere virkningerne længst muligt.

Latinamerikanske lande vil et langt stykke erstatte den fødevarerimport, der standser som følge af de russiske sanktioner rettet mod udvalgte vestlige lande. ”Revolutionen” i den russiske fødevarerimport er blevet sammenlignet med den, Kina tidligere oplevede med den markante stigning i importen af soja, korn og kød fra Brasilien. Rusland havde før sat hårde grænser for fødevarerimporten fra Brasilien, begrundet i sanitære forhold. Men det er slut. Ekspertter vurderede i 2014, at den brasilianske eksport af fjerkræ ville kunne vokse fra 60 til 210.000 ton, også eksporten af sukker, soja og kaffe til Rusland kunne stige markant. Allerede i 2014 eksporterede Brasilien til Rusland for ca. 1.2 mia. dollar oksekød og svinekød for 412 mio. Andre latinamerikanske lande bidrager også. Chile håbede at sælge til russerne tre gange flere fisk og andre havets produkter. Og Argentina satsede på at sælge smør, frugt og grøntsager. Men fødevarer importeret fra Latinamerika og Kina steg i pris, 30 pct. og i mange tilfælde endnu mere! Tyrkiet er ikke med i sanktionspolitikken over for Rusland, hvilket kunne lette presset på den hårdt ramte russiske

økonomi. Erdogan og Putin har holdt flere møder og drøftet et udvidet samarbejde, samhandel og i særdeleshed bygning af en gasledning via Tyrkiet til Sydøsteuropa samt bygning af et atomkraftværk, Tyrkiets første. Samhandelen blev som sagt bragt på nulpunktet, men de russiske sanktioner mod Tyrkiet var ”boomerang-sanktioner”, da de ramte Rusland hårdest. Efter tøbruddet mellem Moskva og Ankara er de økonomiske aftaler igen faldet på plads og russisk turisme i Tyrkiet genoptaget. Europæisk og amerikansk pression preller af på latinamerikanerne (og på Erdogan). Heller ikke Sydkorea tager del i de vestlige sanktioner, og Japan har som sagt ikke opgivet håbet om at (gen)oplive de økonomiske forbindelser med Rusland. Putin har været i ret høj kurs i Latinamerika, da mistilliden til USA har været stor over mange år bl.a. pga. aflytningsskandalerne.

Kazachstan og Hviderusland, begge med i toldunionen og den eurasiske union, bidrager til at begrænse virkningerne af de vestlige sanktioner, Hviderusland eksempelvis gennem mere eksport af æbler til Rusland, som tidligere blev importeret i store mængder fra Polen, der hører til blandt ”høgene” i EU. Men Kazachstan og Hviderusland ville ikke indføre sanktioner over for vestlige lande og kunne heller ikke garantere, at vestlige fødevarer ikke fandt vej til det russiske marked via netop Hviderusland og Kazachstan. Kazachstan fører en svær balancegang mellem Rusland, Kina og Vesten og frygter ustabilitet, kaos og arvefølgekrig efter den aldrende Nazerbajevs afgang. Hverken Hviderusland eller Kazachstan anerkendte annekteringen af Krim, og begge lande afholdt sig fra at stemme, da emnet var til afstemning i FNs generalforsamling. Landet slås med betydelige regionale forskelle, store geografiske afstande, by-land modsætninger og mangel på infrastruktur. Dertil kommer det russiske mindretal, der kan skabe problemer i tilfælde af uro og kaos. Kazachstan forsøger at styrke den nationale identitet og stolthed gennem vægt på ”nationalpatriotisme”, at styrke brugen af det nationale sprog (på bekostning af russisk) og derudover henvise til og støtte sig til traditionalisme, antikolonialisme og kravet om national suverænitet. Som Rusland blev Kazachstan ramt hårdt økonomisk pga. de faldende priser på olie og gas.

Hviderusland har forøget importen af fødevarer fra Polen og Litauen, hvilket mere end antydede, at vestlige fødevarer re-eksporteres (under nye navne) og med fortjeneste. Pga. toldunionen er grænsekontrollen til Rusland afskaffet, men russerne overvejede flere gange at genindføre den. Hviderusland og Kazachstan blev ligefrem kaldt ”illoyale”, og Lukasjenko truede med helt at forlade toldunionen. Re-eksport og øget egen-eksport mentes at give Hviderusland omkring 5 mia. dollar. Men Hviderusland blev på grund af økonomisk ubalance tvunget til at vedtage hårde

økonomiske kriseindgreb, eksempelvis en 30 pct. afgift på køb af vestlig valuta. Måske har Moskva set gennem fingre med re-eksport af vestlige varer, da denne har lagt en dæmper på prisstigningerne og de russiske forbrugeres utilfredshed. I februar 2016 ophævede EU stort set alle sanktionerne mod Hviderusland som ”belønning” for frigivelsen af politiske fanger og Lukasjenko’s indsats for at skabe fred i Ukraine (”Minsk II”). Geopolitiske hensyn vejede også tungt.

I forsommeren 2016 aflagde Hvideruslands leder Aleksander Lukasjenko for første gang besøg i et vesteuropæisk land, i Italien og Vatikanstaten, det første en længere ”charmeoffensiv”. Under besøget opfordrede han vestlige lande til at investere langt mere i Hviderusland. Hviderusland var hårdt ramt økonomisk og behøvede derfor vestlige investeringer. Rusland har færre penge til at understøtte den hviderussiske økonomi pga. sanktioner og faldende oliepriser, og det kunne mærkes. I juni 2016 indkaldte Lukasjenko til en særlig indkaldt ”folkekongres” med 2.500 deltagere for at diskutere planer for opretning af den kriseramte økonomi. Lukasjenko ansatte flere liberalt indstillede som rådgivere, men har langt fra altid fulgt deres råd. Dzinanis Mieljancou, hviderussisk politolog, mente at besøget i Italien kunne blive fulgt op af besøg i Østrig og Ungarn. At Italien var første besøgsland, var ikke tilfældigt, siger Mieljancou. Italien har altid forholdt sig pragmatisk til de postsovjetiske diktaturer”. En normalisering af forholdet til EU kan Rusland godt leve med, mener den russiske politolog Andrej Suzdalcev, dog forudsat at dette ikke rammer forholdet til Rusland alvorligt. Da NATO i 2016 besluttede at styrke sin østflanke militært blev Hviderusland dog tvunget til at rykke nærmere til Rusland. Flere penge fra EU ville kunne formindske behovet for fortsat store russiske subsidier til Hviderusland. Lukasjenko har flere gange erklæret, at normaliseringen af forholdet til Vesten ikke er ensbetydende med, at Hviderusland vender sig længere bort fra Moskva. De fleste EU-lande, ser ikke en nogen som helst interesse i at få et ”ukrainsk scenarie” – med politisk og økonomisk kaos i Hviderusland og en ny alvorlig strid med Rusland.

### **Afsluttende bemærkninger: hvor længe varer den ny kolde krig?**

Det er ivrigt blevet diskuteret, hvor længe den ny kolde krig vil vare – og om vi i det hele taget har at gøre med en kold krig. Det sidste benægtes fra officielt amerikansk hold. Den ny ”kolde krig” er under alle omstændigheder anderledes end den, vi oplevede før 1989. Vi lever i dag i en ny, anderledes og yderst ustabil verdensorden. Ingen af de to stærkeste magter, Kina og USA har styrke og vilje til at påtage sig den globale lederrolle og agere unipol. USA engagerer sig aktivt i verdenspolitikken, føler ansvar og prøver at gennemføre ”constraining power” i forhold til

konflikter i verden, men, som vi har set i Irak, Afghanistan og Mellemøsten, ofte med særdeles meget magre resultater. At agere "troværdigt" ("credible") er ikke let, heller ikke for verdens eneste supermagt. Obama og demokraterne har over årene været mere bevidst om USA's grænser for magt end republikanerne, der under George W. Bush reagerede hurtigt og militært, ofte *for* hurtigt, ser vi på følgerne.

Neddrøstringen af de diplomatiske kontakter er et alvorligt problem. Faren for en eskalation og et "1. verdenskrig scenarie" er ikke overvundet. OSCE har derfor fået en ny og vigtig rolle. Men har OSCE de tilstrækkelige ressourcer? Den ny kolde krig er ikke global og ikke så geografisk omfattende som tidligere. Særligt er den høje interdependens mellem Rusland og Vesten og især Rusland og Europa og Rusland, i høj grad skabt via de finansielle markeder. Det politiske sprog er barskt. I dag tales der "inddæmning" og "tilbagerulning" af Rusland næsten som under den gamle kolde krig.

Som spurgt af Hans Kundnani (EFCR, 15.9.14): hvad betyder dette i en verden kendetegnet ved høj interdependens? Interdependens må vi fortsat leve med, men det er ikke sikkert, at en ny kolde krig kommer til at vare i 40 år sådan som den gamle, ja den kan måske ophøre og blive erstattet af iskold krig mellem USA og Kina. Omkring Ukraine kan det måske på et tidspunkt komme til et forhandlingsgennembrud, i hvert fald er der indgået flere våbenhviler og vedtaget planer for fred, senest i form af Minsk II aftalen. Men yderligere eskalation og ustabil "hybridfred" er også muligt, uanset alle aftaler. Krigen mod Islamisk Stat og kampen mod terror har øget interessen for fred i Ukraine. En varig fred og forsoning og genopbygning af det østlige Ukraine har under alle omstændigheder meget lange udsigter. "Hybridkrig" vil i bedste fald blive erstattet af "hybridfred", sådan som vi har set på Balkan. Med andre ord, Kiev foregiver, at Donbas og Krim ubeskåret skal tilbage til Ukraine, men *handler* modsat. Et Europa fra Lissabon til Vladivostok får vi ikke, snarere et euro-asiatisk rum rækkende fra Shanghai til St. Petersborg. I hvert fald blev Rusland til at søge væk fra Europa og over til Asien og i særdeleshed Kina, der ikke elsker Rusland, men ikke ønsker at Rusland går bankerot. Rusland har satset på BRICS samarbejdet og tillagde det russiske formandskab for BRIC stor symbolsk værdi. BRICS ses som et egnet alternativ til Bretton Wood systemet.

Rusland og Vesten står i vanskelige dilemmaer. Hvor langt skal der gives indrømmelser uden at tabe ansigt? Er kompromiser overhovedet mulige? Skal den orden der blev skabt efter den kolde krig nødvendigvis fastholdes? Hvordan bevæger vi os bort fra nulsum-spil over mod "win-win-situationer"? Er det rigtigt at opgive alle planer om ukrainsk medlemskab af NATO? Hvordan lever



vi op til princippet om at inddrage Rusland *uden* at prisgive Ukraine? Spørgsmålene er mange, svarene meget forskellige. Svarene er forbundet med den politik, der har været ført over for Rusland siden Sovjetunionens undergang i 1991. Rusland blev aldrig rigtig integreret i de vestlige sikkerhedsstrukturer, måske fordi vi frygtede, at Rusland ikke kunne leve op til spillereglerne. Forholdet mellem Rusland og Vesten blev i stedet fastlåst og potentielt yderst farligt, men kan være under forandring uanset beslutningen på 2016 NATO-topmødet i Warszawa om at styrke NATO's østflanke og NATOs infrastruktur. Rusland-NATO Rådet holdt dog et møde lige efter Warszawa-mødet. Det som nogle ser som nødvendige og rimelige indrømmelser til Rusland, ser andre som forræderi og "appeasement". Historiske paralleller bruges og misbruges. Det vi har oplevet kan bedst betragtes som "kontrolleret eskalation", oprustning samtidig med forsøg på via dialog at undgå krig.

Som sagt, under den gamle kolde krig indgik Vesten adskillige kompromiser med det daværende Sovjetunionen. Det er ikke god tale, når vi taler om Putin's Rusland i dag. Men efter aftalen om Irans atomprogram og terrorhandlingerne i Paris og forhandlingerne om Syrien er der dog sket forandringer. Rusland er svagere end dengang priserne på gas og olie var i top, men kan i samarbejde med fx Kina udfordre den vestligt dominerede verdensorden, og, som vi har set, gør Rusland hvad det kan for at det sker. Kombinationen lave oliepriser og sanktioner har ændret Ruslands politik. Rusland tabte Ukraine" og "Europa-optionen". Ukraine blev Vestens ansvarsområde, men Vesten har svært ved at definere, hvad der konkret skal gøres i forhold til et stærkt kriseramte Ukraine. NATO-topmødet i Warszawa i juli 2016 gav ikke grønt lys for ukrainsk medlemskab af NATO, manglen på reformvillighed har skabt "Ukraine-træthed". Forholdet mellem EU og Rusland i dag er asymmetrisk, for så vidt som Rusland er mest afhængig af eksporten til Europa. Rusland venter ikke, sanktionerne ophæves foreløbigt og prøver bedst muligt at indrette sig herefter. Men EU er svækket af den græske krise, flygtningestrømme og immigration fra Afrika og Mellemøsten og andre interne uenigheder samt, nok så alvorligt, af britisk EU-exit. Efter regeringsskiftet i London er der dog lagt op til et "re-set" i det britisk-russiske forhold. Spørgsmålet er, som formuleret i fx en leder i "Economist" (14.februar.15) og af Adam A. Rotfield i et interview i det polske "Gazeta Wyborcza" (14.15.2.15), om et land som Ukraine mest har brug for våben eller penge. Flere våben vil gøre Ukraine bedre i stand til at forsvare sig selv, men samtidig vanskeliggøre gennemførelse af de vanskelige men helt nødvendige økonomiske reformer. Rotfield er bestemt ikke en "due", når det gælder forholdet til Rusland og Putin, men hans svar er: Ukraine har mest brug for *pengene*. Regeringen i Kiev frygter, at Vestens politik over for Rusland ændres,

derfor optrapningen af Ukraines mange parallelle ”krige” med Rusland. EU har forlænget sanktionerne mod Rusland frem til januar 2017. Spørgsmålet er som sagt, om de vil blive forlænget derefter.

Vi er *tvunget* til at træffe et valg, selv om det er svært. Vigtigt er at fastslå, hvilke relationer der kan skaffe ”joint gains”, være ”win-win” og dermed gavne *begge* parter. Skal der skabes fred eller i det mindste hybrid fred, må Ukraine blive alliancefrit (”østrig-ficeret”), og det uanset at neutralitet for Ukraine ikke i praksis er identisk med neutralitet for Østrig og Finland. I øvrigt kan vi blive vidner til det første NATO-exit, for Slovakiet kan blive første land, der forlader NATO. På initiativ af højrepartiet Slovakiets Folkeparti bliver der måske afholdt folkeafstemning i Slovakiet om EU og NATO medlemskaberne. Og her kan der, skal vi tro meningsmålingerne, måske blive flertal imod fortsat NATO-medlemskab. Skal der skabes en varig fred i Ukraine, må OSCE under alle omstændigheder spille en mere central rolle, og det internationale samfund, Vesten, Rusland og Kina, må hjælpe Ukraine på benene økonomisk gennem omfattende hjælpepakker. Sanktionskrigen vil da ophøre. Østrig selv skal som sagt have nævnt Wien som et egnet sted for mulige kommende fredsforhandlinger. I 1815 sluttede Napoleonskrigene med en fredsslutning i netop Wien. Det kunne i princippet ske i igen, her godt 200 år efter! Efter aftalen om Irans atomvåbenprogram i juli 2015 blev det noget mere acceptabelt at drøfte en ny ordening for Ukraine. Som sagt af Piotr Buras fra tænketanken ”European Council of Foreign Relations” (EFCR) (Gazeta Wyborcza, 14.-15.2.15), er Minsk II hverken München eller ”appeasement”. Ukraines skæbne afgøres ikke af en bestemt våbentilstandslinje i Donbas-regionen, den er kun en begyndelse. Vigtigst er, om Ukraine er i stand til at reformere sig, skabe fred, indføre de nødvendige samfundsmæssige forandringer og få den nødvendige økonomiske støtte hertil fra omverdenen. Ellers skabes der endnu mere ”Ukraine-træthed” i Vesten, jævnfør det hollandske nej ved folkeafstemningen om EU's frihandelsaftale med Ukraine. I første omgang skal konflikten i Ukraine fastfryses, uskyldige mennesker ikke dræbes. Men gennemførelse af Minsk II aftalen har som sagt lange udsigter; den tolkes forskelligt i Kiev og Moskva.

Som sagt, vi er tvunget til at træffe svære valg og opstille realistiske mål. Mange år endnu med hybridkrig og kold krig er lig med ingen løsning. Rusland og Vesten er tvunget til samarbejde omkring Syrien, kampen mod Islamisk Stat og omkring Ukraine. Nye terrorhandlinger i Paris, Nice og München satte terrorbekæmpelse endnu højere op på den politiske dagsorden, og her kan Rusland være en samarbejdspartner. Våbenhvilen og den delvise russiske militære tilbagetrækning fra Syrien i marts 2016 gav grund til en vis optimisme, om end vejen til fred i Syrien er lang og tornebelagt.

Fredelig konfliktløsning kræver politisk vilje og nytænkning, sammenhængende strategier, villighed til kompromis og ikke mindst politisk lederskab. Alt dette har i højeste grad været savnet, når det gælder Ukraine-konflikten. Høge og duer trækker i hver sin retning. Med det britiske Brexit er gruppen af ”høge” i EU-landekredsen blevet svækket, når det gælder sanktioner over for Rusland. At NATO i juni 2016 kunne gennemføre sine militærøvelser i Østersøen og topmødet i Warszawa uden russiske ”chikanerier” har styrket tilhængerne af dialog med Rusland. Vi kan søge at presse Rusland op mod en mur eller søge at påvirke Rusland via dialog. George Kennan sagde i sin tid meget rigtigt, at Vesten må stille krav til Rusland på en måde, der ikke i for høj grad er skadelig for den russiske ”prestige”. Spørgsmålet er også, om Vesten er forberedt på et Rusland *uden* Putin. Ingen ved lige nu, hvem der vil efterfølge ham, selv om flere navne er bragt i spil. Sammenbrud og kaotiske tilstande i Rusland er stadig en mulighed. Sker det, vil det efter alt at dømme ske meget hurtigt.

At det gik godt i 1989 i Polen og flere andre lande i Østeuropa, skyldtes, at moderate kræfter i *begge* lejre fik overtaget. Det fik de ikke i Ukraine og Rusland. Rusland har siden Sovjetunionens undergang i 1991 skabt dybe modsætninger i EU-landekredsen og også i de central- og østeuropæiske lande imellem uanset den fælles kommunistiske fortid. ”Sikkerhed” defineres forskelligt i de europæiske hovedstæder, og det gør fælles europæiske svar svære for ikke at sige umulige at formulere. Nogle lande befinder sig længere væk fra Ukraine og Rusland end andre, landenes historiske erfaringer er forskellige, også omkostningerne forbundet med sanktionskrig og propagandakrig.

Manuskriptet afsluttet 23.8. 2016

Revideres løbende sprogligt og indholdsmæssigt

### **Brugt litteratur, et uddrag:**

Egon Bahr, ”Eine neue Phase in der Russland- und Ostpolitik hat begonnen”, Russland-analysen, nr. 284, 24.10.2014.

Ian Bond, The EU and Russia, Uncommon spaces, Centre for European Reform, April 2014.

Ian Bond, Christian Odendahl and Jennifer Rankin, “Frozen: The politics and economics of sanctions against Russia”, Center for European Reform, [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk) , March 2015.

Tanja A. Börzel (2015), “The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers”, *Democratization*, Vol. 22, No.3.

Yitzhak M. Brudny, „Why Ukraine is Not Russia“, *East European Politics and Societies*, Volume 25, Number 4, November 2011.

Richard Connolly, “Russlands politische Antwort auf die “economic statecraft” des Westens”, *Russland-Analysen*, nr. 2999, 3.7.2015, [www.laenderanalysen.de](http://www.laenderanalysen.de) .

Richard Connolly, “Troubled times, Stagnation, Sanctions and the Prospects for Economic Reform in Russia”, Research Paper, Russia and Eurasia Programme, February 2015

Gunter Deuber, Wien, “Das Damoklesschwert weitreichender Wirtschaftsanktionen gegen Russland, *Russland Analysen* nr. 278, 6.6. 2014, [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de) .

Iana Dreyer and Nicu Popescu, “*The Eurasian Customs Union: The Economics and the Politics*”, European Union Institute for Security Studies, March 2014.

Norbert Eitehuber, “Die strategische Kultur russlands – Russland begreifen”, *Russland-Analysen* nr. 306, 4.12. 2015, [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de) .

”Eurasian Economic Integration: Rhetoric and Reality”. Document fra Chatnam House, 18.7. 2013.

Johan Galtung (1967), “On the Effects of International Economic Sanctions with Examples from the case of Rhodesia”, *World Politics* 19, nr.3, 1967.

Wojciech Górecki, ”Coraz dalej od Moskwy, Rusja wobec Azji Centralnej” (om Rusland og Centralasien, polsk publikation), [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) .

Wojciech Górecki, “Rusyjski Kaukaz bez Zmian” (om Rusland og Kaukasus), no. 47 [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) .

Charles Grant, “Can the EU help Belarus to guard its independence?” Centre for European Reform 3.4. 2014.

André Härtel, “Das Postrevolutionäre Machtvakuum als Quelle der ukrainischen Reformträgheit”, “Ukrainen-analysen” no. 156, 30.9. 2015, [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de) .

Eric Hobsbawn (2014), *The Age of Extremes, 1914-1991*, Great Britain:Abacus.

Aleksandra Jarosiewicz, “Perestrojka Nazarbejewa, kryzys i reform w Kazachstanie”, Centre for Eastern Studies (OSW), Warszawa, 2016.

Wilfried Jilge, “die Ukraine aus Sicht der „Russkij Mir“, Russland-analysen nr. 278, 6.6. 2014 [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de) .

Stephen Jones (2015), *Georgia, A political history since independence*, London, New York:I.B.Tauris.

Henry Kissinger, “World Order, Reflections of the Character of Nations and the Course of History”, Allen Lane, an imprint of Penguin Books, 2014.

Jana Kobzová og Janek Lasocki “Russia and the West after Putin’s comeback”, 4.2. 2013 [www.cepolicy.org](http://www.cepolicy.org) .

Deborah Welch Larson, Alexei Shevchenko, ”Russia says no: Power, status and emotions in foreign policy” *Communist and Post-Communist Studies*, 47, 2014.

Marléne Laruelle ((2008. 2012), *Russian Eurasianism, An Ideology of Empire*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Kadri Liik, “The Limits and Necessity of Europe’s Russia Sanctions”, commentary, 2015, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).

Cillian McGrattan, “Policing politics: framing the past in post-conflict divided societies”, *Democratization*, Vol. 21, no. 3.

Stefan Meister, „The Lessons of Crimea“, 18.3. 2014, European Council on Foreign Relations“, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu) .

Luke March, “Nationalism for Export? The Domestic and Foreign-Policy Implications of the new “Russian Idea”, *Europe-Asia Studies* Vol. 64, No. 3, May 2012.

Sergey Markedonov, “Russland, der Westen und die Ukraine. Eine Betrachtung aus Moskau“, Russland-Analysen, Nr. 290, 13.2. 2015, [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de) .

Stefan Meister, „Putin’s plan“, 17.4.2014 [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu) .

Marek Menkiszak, “Doktrina Putina: Tworzenie koncepcyjnych podstaw rosyjskiej dominacji na obszarze postradzieckim” (polsk, om Putin-doktrinen), komentarze, numer 131 28.3. 2014, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) .

Marek Menkiszak, “Greater Europe, Putin’s vision of European (Dis)integration”, no. 46, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) .

Rein Müllerson, “Geopolitics dressed in the language of laws and morals, the case of Ukraine”, artikel fra [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com) . Heri omtales bl.a. Mearshheimers og Matlock’s synspunkter på geopolitik.

Karsten Jakob Møller, “Rusland føler sig snydt af Vesten”, Jyllandsposten 1.4. 2014.

Andrew J. Nathan and Andrew Scobell (2014), *China's search for Security*, Columbia University Press.

Joseph S. Nye (2011), *The Future of Power*, New York:Public Affairs.

Alexander Petersen with Katinka Barysch, "Russia, China and the Geopolitics of Energy and Central Asia", Centre for European Reform, November 2011.

Serhei Plokhly (2014), *Ukraine&Russia, Representations of the Past*, University of Toronto Press.

Jadwiga Rogoza, "Federation without Federalism, Relations between Moscow and the Regions", OSW Studies 49, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

Sinikukka Saari (2014), "Russia's Post-Orange Revolution strategies to Increase its Influence in Former Soviet Republics: Public Diplomacy *po russkii*", *Europe-Asia Studies* vol.66, no.1, January 2014

Richard Sakwa (2015), *Frontline Ukraine, crisis in the borderlands*, London:I.B.Tauris.

Anthony D. Smith, "Culture, Community and Territory: The Politics of Ethnicity and Nationalism", *International Affairs* 72, No. 3, July 1996.

Martin A. Smith, "Russia and multipolarity since the end of the Cold War", *East European Politics*, Vol. 29, No.1, 2013.

Henning Schröder, "Hat die Putin-administration eine Strategie? Russische Innen- und Aussenpolitik in der Ukraine-Krise", [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de) no. 277, 23.5.2014.

Andrzej Szeptycki (2014), „The European Union and Ukraine: Postcolonial Approach“, *International Relations*, Prague, issue 1(49).

Igor Torbakov, "A Parting of Ways?, The Kremlin Leadership and Russia's New-Generation Nationalist Thinkers", *Demokratizatsiya* 23 (4) Fall, 2015.

Dmitri Trenin, „Ukraine is not the only battlefield between Russia and the West“, Carnegie Europe, 21.3. 2014-08-09

Dmitri Trenin, "Welcome to Cold War II", 4.3. 2014, Carnegie Moscow Center

Dmitri Trenin, Russia Reemerges as "Great Power through Union", Carnegie Moscow, 16.2. 2014, "Chinas Victory in Ukraine, 31.7. 2014.

Kommentar fra Trenin til NATOs September-topmøde, Carnegie Endowment Moskva 4.9. 2014.

Andrei P. Tsygankov, "Assessing Cultural and Regime-based Explanations of Russian Foreign Policy, "Authoritarian at Heart and Expansionist by Habit", *Europe-Asia Studies*, Vol. 64, No. 4, June 2012, pp. 695-713.

Sergey Tumanov m.fl. (2011), "Russia-EU Relations, or how the Russians really View the EU", *Journal of Communist studies and Transition Politics* vol. 27, No. 1, pp. 120-141.

Agata Wierzbowska-Miazga, "Support as a means of subordination, Russia's Policy on Belarus", *Point of View*, May 2013, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) .

Andrew Wilson, "Ukraine Crisis", Yale University Press, New Haven and London, 2014.

Andrew Wilson (2015), *The Ukrainians, unexpected nation*, fourth edition, New Haven and London: Yale University Press.

Iwona Wisniewska, "Eurasian Integration, Russia's attempt at economic Unification of the Post-Soviet Area", *OSW Studies* 44, 2014, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) .

Dertil kommer relevante publikationer om emnet udsendt fra fx DIIS, se [www.diis.dk](http://www.diis.dk), Rådet for International Konfliktløsning (RIKO) [www.riko.nu](http://www.riko.nu), websiden [www.mreast.dk](http://www.mreast.dk), Centrum for Øststudier (OSW) i Polen [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) samt Kiev Post [www.kievpost.com](http://www.kievpost.com) og ITAR-TASS [www.itar-tass.ru](http://www.itar-tass.ru).