



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Vad betyder Georgienkrisen?

1 (24)

Uppdragsnummer/Project Kund/Customer

A12013

FÖRSVARSDPARTEMENTET

Forskningsområde/Research area

Analys av säkerhet och sårbarhet/Security, Safety and
Vulnerability analysis

Handläggare/Our reference

Robert Dalsjö

Datum/Date

2008-11-04

Memo nummer/number

FOI Memo 2573

Vad betyder Georgienkrisen?

Robert Dalsjö

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 2 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

Innehåll

Inledning.....	3
Det internationella klimatet.....	4
Ryssland.....	11
Rysslands grannar och f.d. lydstaten.....	17
Nato.....	19
EU.....	22

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 3 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

Vad betyder Georgienkrisen?

Alla slutsatser om Georgienkrisens vidare effekter måste vara tentativa eftersom utvecklingen i skrivande stund ännu pågår och vi inte kan veta hur det kommer att gå, men mycket pekar på att:

- Den pessimistiska analysen av Ryssland har visat sig vara den mest relevanta för att förklara och förutsäga landets agerande.
- Ryssland är berett att angripa ett grannland för att uppnå politiska mål, och accepterar inte internationella spelregler.
- Den förändring vi sett är inte så mycket en höjd rysk militär förmåga, som en sänkning av tröskeln för Rysslands användning av militärt våld mot sina grannar.
- Vi går sannolikt mot en period av ökad spänning mellan Ryssland och väst, även om det inte handlar om en återgång till det kalla kriget.
- Det kommer att finnas olika uppfattningar inom västlägret, om såväl allvaret i ryskt agerande, som hur det bäst bör bemötas.
- Nato kan förväntas ägna mer uppmärksamhet åt artikel 5-frågor och stärka sin förmåga att militärt försvara de östliga medlemmarna. Detta betyder dock inte att man överger den expeditionära inriktningen eller fokuset på Afghanistan.
- Krisen har satt sökarljuset på frågan om EU:s förmåga att fungera som säkerhetspolitisk aktör och ställer unionen inför ett vägval.
- Låsningar i FN:s säkerhetsråd kan kringskära möjligheterna att legitimera krishantering och fredsinsatser. USA kan välja andra institutionella vägar för att agera mer multilateralt.

Inledning

En enig försvarsberedning skrev i sina två senaste rapporter att det ryska agerandet mot länder som tidigare ingick i Sovjetunionen kommer att vara ett lackmustest på Rysslands val av väg, och kommer att definiera vår syn på Ryssland.

Rysslands angrepp på Georgien i början av augusti 2008, och det därpå följande erkännandet av två georgiska utbrytarregioner som självständiga stater, har av statsminister Reinfeldt i regeringsförklaringen betecknats som "...en attack på den internationella rättsordningen". Utrikesminister Bildt har karakteriserat det som "...den allvarligaste stabilitets- och säkerhetskrisen som vi haft i Europa sedan Balkankrigen bröt ut i början på 1990-talet." Att det ryska angreppet föregicks av ett klandervärt georgiskt försök att med militära medel återta kontrollen över Sydossetien ursäktar på intet sätt Rysslands massiva våldsanvändning, enligt Bildts uttalande till riksdagen.

Bland bedömare finns dock olika uppfattningar om hur omfattande konsekvenserna av krisen kommer att bli på den större internationella arenan, och om vi står inför en ny period av konfrontation mellan Ryssland och västvärlden, eller inte.

Vilka konsekvenserna blir kan vi inte nu säkert veta, eftersom mycket beror på processer som bara börjat. Det bör dock vara möjligt att inventera möjliga eller troliga konsekvenser på olika arenor, att spanna upp ett utfallsrum och t.o.m. ange en trolig

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 4 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

riktning. Detta memorandum representerar ett försök att åstadkomma detta. Fokus ligger inte på Georgienkrisen i sig, utan på första, andra och tredje ordningens effekter av krisen. För en utförligare analys av såväl krisens förlopp som dess möjliga konsekvenser hänvisas till en färsk rapport från FOI, *Det kaukasiska lackmustestet*.¹

Paralleller har gjorts och kommer att göras, inklusive i detta memo, mellan situationen efter Georgienkrisen och det kalla kriget. Man bör dock hålla i minnet att det finns viktiga skillnader: en ny öst-västkonfrontation skulle inte vara ideologiskt laddad; den skulle inte vara allomfattande; och den skulle inte vara *the only show in town*. Irak, Afghanistan, terrorism, kärnvapenspridning, skurkstater, och andra utmaningar och hot som ligger i ett bredare perspektiv på säkerhet kommer att finnas kvar som problem, oaktat vad som händer i relationen Ryssland-Väst. Dock kan naturligtvis exempelvis nya låsningar i FN:s säkerhetsråd göra att det blir svårare att hantera olika utmaningar.

Detta memo inleds med en betraktelse av övergripande karaktär över krisens tänkbara konsekvenser för det internationella politiska klimatet. Därefter behandlas Ryssland, Rysslands grannar, Nato, och EU. En viss överlappning kommer att finnas mellan de olika avsnitten. Det kan tilläggas att analysen är gjord utifrån ett huvudsakligen pessimistiskt perspektiv avseende Rysslands utveckling och syn på omvärlden, och med svenska intressen för ögonen, även om ansträngningar har gjorts för att beakta även andra perspektiv.²

Det internationella klimatet

Enligt ett synsätt är Georgienkrisen inte mycket mer än ett tillfälligt bakslag, som visserligen kommer att få lokala konsekvenser i Kaukasien, men förhållandet mellan Ryssland och västvärlden kommer snart att normaliseras och det blir *business as usual*, om än med smärre justeringar. För detta talar bl.a. den historiska erfarenheten efter Prag 68, gemensamma intressen mellan Ryssland och väst (t.ex. handel, hantering av Irans kärnprogram, strategisk rustningskontroll) och starka återhållande krafter, såsom Västeuropas beroende av rysk energi och västliga aktörer som har intressen av fortsatt ostörd handel.³

Enligt ett annat synsätt kommer det ryska angreppet på Georgien och dess efterbörd att framstå som en vändpunkt i den internationella utvecklingen och en bekräftelse på geopolitikens återkomst, med vittgående konsekvenser på många arenor och i flera led. Enligt denna tolkning står vi inför en period av en rysk maktoffensiv och en ökad konfrontation mellan Ryssland och västvärlden/Nato/USA. Den historiska referenspunkten är enligt detta synsätt invasionen av Afghanistan 1979, som tydligt visade att avspänning hade ersatts av konfrontation, och som utlöste en västlig

¹ *Det kaukasiska lackmustestet: Konsekvenser och lärdomar av det rysk-georgiska kriget i augusti 2008*, Robert Larsson (ed.), (Stockholm: FOI, 2008). FOI-R—2563—SE.

² För en utförligare redovisning, se bl.a. Robert Dalsjö, "Ryssland och Natoutvidgningen, En kritisk granskning i ljuset av svenska intressen" *Strategiskt Forum för säkerhetspolitik och omvärldsanalys* 1997:2. (FOA, Stockholm) och Robert Dalsjö, "Emerging Security Threats", *Armed Forces for Tomorrow*, Tommi Kouvola och Jyrki Helminen (ed.) (Helsingfors: Försvarshögskolan, 2007).

³ Sverige och EU vill gärna se beroendet som ömsesidigt, eftersom både köpare och säljare behöver varandra. På lång sikt må det vara så, men på kort sikt har Ryssland, med sin enorma valutareserv, mycket lättare att klara ett tre månaders avbrott i gasleveranserna, än köparna, som kommer att frysa. Jfr de första och andra oljekriserna 1973 och 1979.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 5 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

motreaktion (även om det fanns betydande oenighet inom västlägret om hur långt man borde gå).⁴

Den ryska ledningens agerande och uttalanden under och efter krisen ligger i linje med det senare synsättet. ”Världen blev annorlunda efter den 8 augusti”, rapporteras den ryske presidenten Medvedev ha sagt, ”Händelserna i Sydossetien visar att [...] Ryssland från och med nu är en stat som räknas.” ” Vi är inte rädda för något, inte ens utsikten av ett nytt kallt krig...”. Man talar om ”världen efter 080808”, i analogi med 9/11. Som vanligt är det svårt att tvärsäkert avgöra vad som är den hårda kärnan i retoriken, men säkert är att tonen och tendensen är illavarslande.

Det är inte förvånande om man i Moskva nu är *golovokruzjenije ot uspechov* dvs. ”gran av framgång”. Ur Moskvas perspektiv har interventionen i Georgien varit en betydande framgång, man har visat att man kan sätta makt bakom orden, man har näpst en uppstudsig och västorienterad grannstat, man har besekrat dess USA-utbildade och – utrustade armé, och man har visat att vänskap med väst inte erbjuder något egentligt skydd, bara ord. Därtill har man destabiliserat en stat som har en nyckelroll i Västs strävanden att bygga transportledningar för energi som är oberoende av Ryssland, och därmed stärkt sin egen kontroll över energivapnet. Att man i omvärldens ögon grovt har brutit mot folkrätten spelar i sammanhanget ingen roll. Ryssland är tillbaka som stormakt, västvärlden är impotent, och den unipolära perioden, där USA ensamt styrde och ställde, är över. Inte minst bör de länder som tidigare ingick i Sovjetunionen eller Warszawapakten besinna detta, och inrätta sin politik därefter, menar man i Kreml, eftersom man har ”särskilda intressen” i området. Enligt vad som skulle kunna kallas Medvedevdoktrinen har Ryssland rätt och skyldighet att använda vapenmakt för att skydda sina medborgares ”liv och värdighet”, även om de befinner sig i andra länder. Som ett tecken på detta kallades presidenten i Moldavien i slutet av augusti 2008 till samtal med Medvedev, varvid moldavierna tillhölls att inte göra om Georgiens misstag, och att komma till en överenskommelse med Moskva om den frusna konflikten om enklaven Transnistrien.

Liksom fallet var under det tidiga 1980-talet kan vi förvänta oss delade meningar inom och mellan länder i västlägret angående hur man bör värdera och hantera Moskvas agerande. Oenigheten har manifesterat sig inom EU vad gäller den omedelbara reaktionen på Rysslands angrepp och vad gäller hanteringen av Rysslands utnyttjande av oklarheter i det vapenstillestånd EU:s franske ordförande förhandlade fram. Vissa länder förespråkade solidaritet med Georgien och sanktioner mot Ryssland, medan andra föredrog en mer neutral medlarroll eller menade att Georgien hade sig självt att skylla. Natos generalsekreterare har markerat mot EU:s linje i frågan som varande alltför mjuk. Från president Bush, utrikesminister Rice, samt presidentkandidaterna McCain och Obama har kommit skarpa kommentarer om Rysslands agerande, från senaten ifrågasättande av varför inte administrationen gjort mer för att hålla Georgien tillbaka i konfliktens inledning. Som ett eko ur det förgångna har t.o.m. den tyska veteranpolitikern Egon Bahr uttalat förståelse för Rysslands agerande och förklarat att säkerhet och stabilitet i Europa inte kan skapas utan Ryssland. Gerhard Schröder har, inte oväntat, uttalat sig för *business as usual* och fortsatt partnerskap med Ryssland.

⁴ Notabelt är att Alexij Arbatov, vice chef för den ryska vetenskapsakademien, gjort den jämförelsen, liksom USA:s försvarsminister Robert Gates.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 6 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

Oaktat kålsupparresonemang i skuldfrågan och det Schröderska partnerskapsperspektivet tycks det vare sig sannolikt eller rimligt att det internationella klimatet skulle återgå till status quo ante när dammet har lagt sig. Det skedda har släppt löst och förstärkt krafter som redan fanns, och risken för en negativ dynamik tycks påtaglig. Det finns visserligen återhållande krafter, bl.a. USA:s tradition av att vårda relationen till Moskva (*Russia first*), som i mycket motiveras av den ryska kärnvapenarsenalen, behovet av rysk medverkan vad gäller Irans och Nordkoreas kärnprogram, samt önskan om att Ryssland inte skall sälja avancerade vapensystem till Iran och Syrien. Man skulle också kunna hoppas på en gemensam Rysslandspolitik inom EU som konkret påverkade ryskt agerande, men det förefaller mindre sannolikt i närtid.

Av skäl som kommer att utvecklas nedan talar ändå mycket för att vi kommer att få ett mer konfrontatoriskt klimat mellan Ryssland och västvärlden. Mycket kommer att handla om inflytandet över (eller orienteringen hos) de stater som ligger mellan Ryssland och det ”gamla” väst. Annorlunda uttryckt handlar det om huruvida de stater som en gång tillhörde sovjetimperiet har rätt att välja sin egen väg, eller inte. Därutöver blir dock sannolikt även energi, kärnvapen och vapenexport andra viktiga stridsfrågor.

Till det som är osäkert hör vilken form, intensitet, omfattning och varaktighet denna ökade grad av konfrontation kommer att ha. En betydelsefull faktor här kommer att vara i vilken utsträckning Ryssland nöjer sig med det man hittills har uppnått, eller om man väljer att gå vidare. Oroande tecken finns på en starkt ökad rysk självsäkerhet efter den upplevda framgången i Georgien och på att aptiten så att säga växer medan man äter. Den egna propagandan och det triumfatoriska tonläget (med bl.a. offentlig utställning i Moskva av troféer från kriget) har förstärkt ett politiskt klimat, både inom eliten och bland folket, som är inställt på konfrontation. Upplevd framgång utan effektiv motverkan kan locka till ytterligare framstötter.

En annan central faktor kommer att vara i vilken utsträckning väst accepterar det nya status quo, respektive lyckas samla sig runt en någorlunda enad och effektiv motreaktion. Därtill kommer utvecklingen bl.a. att bero på i vilken utsträckning parterna tillämpar ”tit for tat”, respektive visar återhållsamhet.

Det återstår att se hur den pågående finansiella krisen påverkar Ryssland och ryskt agerande, argument kan konstrueras både för att krisen kan ha en återhållande effekt på ryskt uppträdande, och för att den kan leda till nya ryska framstötter, om väst framstår som försvagat och inåtvänt.

Både ryska och amerikanska ledare har gjort uttalanden som betonar att man inte vill se ett nytt kallt krig och som understryker de gemensamma intressen man har (kamp mot terrorism och kärnvapenspridning, handel m.m.). Båda parter har förklarat sig villiga att fortsätta samarbetet – förutsatt att den andra sidan lägger om kursen vad gäller Georgien. Det förefaller dock svårt för någondana av sidorna att nu backa i Georgienfrågan utan att förlora ansiktet.

Samtidigt har båda sidor redan vidtagit åtgärder som kan sägas fördjupa konfrontationen. Ryssland har inte bara erkänt Sydossetien och Abchazien som självständiga stater, utan har också slutit politisk-militära samarbetsavtal enligt vilka

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 7 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

ryska militärbaser skall upprättas i dessa områden. Man drog ut på att uppfylla sina åtaganden enligt vapenstillståndsavtalet, och man nekar ännu OSSE- och EU-observatörer tillträde till enklaverna.⁵ Ryssland har hävdat att Georgiens president Saakasjvili bör åtalas för folkmord och föreslagit ett internationellt vapenembargo mot Georgien så länge nuvarande regering sitter kvar. Moskva har därtill vidtagit åtgärder som uppenbart är ägnade att ytterligare irritera USA, som att skicka strategiska bombflygplan till Venezuela och robotkryssare till Karibiska sjön, samt erbjuda Venezuela kärnteknologisamarbete. Ryssarna har också föregripit en del möjliga västliga motåtgärder genom att själva inhibera samarbeten med Nato och att förklara att G-7-gruppen utan Ryssland kommer att bli maktlös, osv.

På västlig sida har Polen efter Georgienkrisen gått med på den basering av amerikanska antibalistiska robotar (ABM) som man förhalat i flera år. Därtill utverkade den polska regeringen mycket snabbt framgruppering till Polen av ett batteri avancerade amerikanska luftvärnsrobotar, vilket skall bemannas av amerikaner. Detta blir veterligen den första permanenta baseringen av stridande amerikanska enheter på f.d. Warszawapaktsterritorium. Från Moskva har man redan talat om mothot i form av fler missiler riktade mot Polen.

USA har intill nyligen avfärdat propåer om behovet av militär förstärkningsplanering (*article 5 contingency plan*) för Baltikum med att Ryssland inte utgjorde något hot och att Natomedlemskapet i sig gav tillräckligt skydd. Efter Georgienkrisen har USA vänt på klacken och förklarat att sådan planering skall göras och att övningar skall genomföras, för att stärka trovärdigheten i Natos säkerhetsgarantier. Det skulle inte förvåna om balterna, i likhet med polackerna, också eftersträvar permanent, allierad – helst amerikansk – militär närvaro på sitt territorium. Politiskt klarstecken till förstärkningsplanering för bl.a. balterna skall också ha givits vid alliansens försvarsministermöte i London nyligen.⁶ Visserligen ligger inriktningen på omställning till expeditionär förmåga fast, liksom fokuset på Afghanistan. Men det förefaller ändå klart att artikel-5 frågorna och försvaret av medlemsstaternas territorier har återkommit på alliansens agenda, och kommer få mer uppmärksamhet än på senare år. Det nya modeuttrycket för dessa frågor skall vara *geography matters*.

Hur denna utveckling fortsätter återstår att se. Men de nya Natomedlemmarnas rädsla för Ryssland, och Natos behov av att stärka alliansens och dess säkerhetsgarantiernas trovärdighet, kan i kombinationen med Rysslands maktanspråk, självhävdebehov och i huvudsak självinducerade Natoaversion, mycket väl leda till en dynamik av malströmskaraktär. Om så sker så är den geopolitiska konfrontationens stora hjul satt i rullning och det kan bli besvärligt att stoppa och styra.

Det förtjänar att upprepas att en ny period av konfrontationspolitik mellan Ryssland och väst inte kommer att bli kalla kriget i repris. Ryssland är inte den supermakt som Sovjetunionen var och har inte resurser att göra konfrontationen globalt allomfattande, och det finns därtill många andra problem att hantera. För oss som bor i Europa, och

⁵ OSSE är Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa, som utvecklades ur Konferensen om Säkerhet och Samarbete i Europa (ESK).

⁶ Även om det formellt är Natos militärkommitté som har rätten att besluta om att planering skall genomföras.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 8 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

särskilt i närheten av Ryssland, skulle dock en återgång till ett frostigare klimat mellan Ryssland och väst kunna få påtagliga effekter.

Den händelseutveckling som kan påverka oss, eller som vi måste förhålla oss till, handlar då inte bara om ökad spänning mellan Ryssland och väst, utan sannolikt också om motsättningar inom västlägret angående Rysslandspolitiken, liknande de vi såg under tidigt 1980-tal: Är en specifik åtgärd – exempelvis utplacering av amerikanska luftvärnsrobotar i Polen – en effektiv motåtgärd som signalerar beslutsamhet och stärker Natos trovärdighet, eller är den en provokation mot Moskva?

Därtill kommer att, om det blir en upptrappad konfrontation, vi kan förvänta oss mer av låsningar i FN:s säkerhetsråd, där Ryssland bl.a. skulle kunna blockera FN-mandat för fredsfrämjande insatser i Nato- eller EU-regi. Detta skulle påverka det internationalpolitiska ramverket för krishantering och fredsinsatser på ett negativt sätt. Eftersom en ny amerikansk administration kan förväntas lägga större tonvikt på multilateralt samarbete så kan blockeringar i FN leda till att man väljer andra institutionella vägar, eller agerar utanför dagens institutioner.

Ett grundtips kan vara att Ryssland, stärkt av framgången och i medvetenhet om splittringen i väst, men också om sina egna yttre och inre svaga punkter, väljer att gå fram med salamtaktik, d.v.s. skära tunna skivor av korven på ett sätt som vart och ett inte väcker en effektiv motreaktion. Framstötarna kan göras i etapper med lugna perioder, eller rent av symboliska reträtter, dessemellan. Det avvägda svaret från väst på detta skulle kunna vara dels att diskret men tydligt stärka svaga punkter i förväg, dels att vara beredd att tillämpa *tit for tat*, men på ett sätt som inte är onödigt provocerande. A *combination of resolution and restraint*, som USA:s försvarsminister Gates har uttryckt det. Idealet vore åtgärder som politiskt och militärt stärker trovärdigheten i alliansens säkerhetsparaply utan att ha en optik som väcker ett otränat ögas uppmärksamhet. Problemet är dock inte bara att sådana åtgärder kan vara svåra att finna, utan även att de kanske inte är tillfyllest för att lugna oroliga befolkningar i de nya medlemsländerna.

*

På ett plan är betoningen av betydelsen av ögonblicket 080808 som en vändpunkt något av en överdrift. Angreppet på Georgien kom inte som en blixtn från klar himmel utan det utgjorde snarare, i kombination med omdömeslöst agerande från georgisk sida, den logiska konsekvensen av den väg som Putin fört in Ryssland på. Inrikespolitiskt har Ryssland blivit alltmer auktoritärt och nationalistiskt, utrikespolitiskt alltmer konfrontatoriskt och krävande, inte minst gentemot f.d. öststater och mot Nato. Stärkt av petrodollar och med en nyvunnen självsäkerhet har Moskvas strävan efter revansch för förlusten i det kalla kriget varit tydlig, liksom att energivapnet och militära maktmedel utgjorde centrala redskap för att få den ”respekt” och stormaktsstatus man eftersträvar. Under 2007 reagerade Ryssland oproportionerligt på amerikanska planer på ett mycket begränsat missilförsvar i Europa,⁷ man drog sig ur ett av de

⁷ Från rysk sida har man bl.a. talat om det föreslagna ABM-systemet i Centraleuropa som ett allvarligt hot mot Ryssland, och hotat med att göra baserna till kärnvapenmål. Med tanke på att det handlar om 10 *defensiva* missiler i Polen, att jämföra med Rysslands arsenal om drygt 500 landbaserade och drygt 200 ubåtsbaserade *offensiva* missiler med interkontinental räckvidd, är det svårt att se det allvarliga i hotet, liksom det proportionerliga i den ryska reaktionen. Se Vladimir Kozin, *Russia's Threat Assessment &*

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 9 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

vapenkontrollavtal (CFE) som har reglerat grunderna för säkerheten i Europa sedan slutet av det kalla kriget, och ifrågasatte man öppet ett annat (INF).⁸

Därtill kom tydliga indikationer på att Moskva skulle flytta fram sina positioner mot Georgien, dels som ett led i införlivandet av Sydkaukasien i en rysk intressesfär, dels för att stärka kontrollen över transportvägarna för energi, och dels därför att Saakashvilis västvänliga regim och politik upplevdes som en provokation i Moskva. Under 2006 förbjöd man (föregivet av hälsoskäl) import av georgiskt vin och mineralvatten, och efter att Georgien gripit fyra ryska officerare för spioneri blockerades alla förbindelser mellan Ryssland och Georgien, även post- och bankkontakter. Under 2007 angrep ryskt flyg en georgisk radarstation. Situationen i och kring Georgien i kombination med det faktum att USA militärt satt fast i Irak/Afghanistan, hade en politiskt försvagad ledning, och behövde Ryssland för att hantera Iran, skapade 2008 ett perfekt tillfälle för Kreml att demonstrera sin makt. ”*The Russian invasion of Georgia has not changed the balance of power in Euroasia. It simply announced that the balance of power had already shifted.*”⁹

Men på ett annat plan är betoningen av 080808s betydelse som vändpunkt berättigad; Moskva har, som Carl Bildt uttryckt det, valt konfrontationens väg, visat att tröskeln för användning av militärt våld mot grannländer sänkts, och att man inte nödvändigtvis respekterar de gränser som uppstod då Sovjetunionen bröts upp. Moskva har också tydligt visat att man inte respekterar f.d. sovjetrepublikers rätt att välja sin egen utrikespolitik eller sin egen regering, och man anser sig ha rätt att använda militärt våld för att ”skydda” ryska medborgare, var de än befinner sig.¹⁰ Man har därmed med Timothy Garton-Ashs ord, riktat en ”medveten strategisk utmaning mot det sena 1900-talets sätt att sköta politik och internationella relationer [...] vars betydelse inte skall underskattas.”¹¹ Försvarsberedningens lackmустest har genomförts, och resultatet kan knappast betecknas som annat än illavarslande.

Den ryska militära och politiska offensiven i samband med angreppet på Georgien har ackompanjerats av en nationalistisk och ofta grov propaganda. Även vanliga ryssar har en bild av händelseförloppet, dess rötter och dess resultat, som starkt skiljer sig från den

Security Policy in the Baltic Sea Area. Presentation vid Försvarshögskolan, Helsingfors 11-12 Oktober 2007.

⁸ CFE-avtalet (Conventional Forces in Europe) från 1990 reglerar den mängd tung konventionell krigsmateriel (stridsvagnar, pansrade trupptransportfordon, artilleri, stridsflygplan och attackhelikoptrar) som får finnas i Europa, samt var dessa får finnas. Avtalet har också en omfattande informations- och inspektionsregim för att kontrollera att reglerna följs. Det ursprungliga avtalet bygger på två maktblock, WP och Nato. Ett uppdaterat avtal, utan blockgrupper, skrevs under 1999, men har inte ratificerats av Natoländerna, eftersom Ryssland inte uppfyllt löften om bl.a. tillbakadraganden från enklaver Georgien och Moldavien. INF-avtalet, Intermediate Range Nuclear Forces, slöts 1987 mellan USA och Sovjet och förbjöd dessa länder att inneha ballistiska robotar med en räckvidd mellan 500 och 5500 km. INF-avtalet satte slut på striden om de s.k. Euromissilerna.

⁹ George Friedman, ”Georgia and the Balance of Power”, *The New York Review of Books*, Vol 55, Nr 14, 25 september 2008.

¹⁰ Även många västländer har en rättssyn som medger att militärt våld kan användas för att skydda egna medborgare utomlands, men det handlar då vanligen om snabba in-ut-operationer för att evakuera eller rädda personer i stor fara, exempelvis fritagningen av gisslan i Entebbe. Det handlar inte om att först dela ut pass till folk i ett grannland och sedan invadera och flytta statsgränser för att skydda dessa nya medborgare.

¹¹ *The Guardian* 4 september 2008.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 10 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

som är förhärskande i väst. Risk finns att man på rysk sida därmed har förstärkt en problematisk själv- och omvärldsbild, med rötter i tsar- och sovjettiden, till en grad som cementerar en konfrontationspolitik.

Trots de senare årens tydliga tecken på att Ryssland gått i en farlig riktning har man på olika håll i Väst hållit kvar vid hoppet om att kunna bevara eller skapa ett partnerskap med det nya Ryssland. Det går att finna många motiv till en sådan hållning: ett postmodernt perspektiv där traditionella konflikter blivit irrelevanta; ett realpolitiskt behov av fortsatt samarbete med Ryssland (t.ex. gasimport, Iranhantering); ett hopp om att kunna påverka genom kontakter; samt en motvilja att acceptera att vi står inför en konfrontation. Vilka av dessa motiv, i vilka proportioner, som har varit viktiga för olika aktörer må vara osagt. I vilket fall har en optimistisk Rysslandsbild varit en del av helheten, liksom en tro på att Ryssland inte skulle våga gå över tröskeln och använda storskaligt militärt våld mot sina grannar.

Denna tro har nu blivit förbisprungen av utvecklingen geopolitik och militärt maktspråk är tillbaka på agendan. Det skedda är naturligtvis en förändring i objektiv mening – Ryssland har anfallit ett grannland och brutit loss delar av det, utan effektiva motåtgärder, vilket är en utmaning mot internationella spelregler. Men det som har förändrats är ändå inte bara verkligheten i sig, utan även vår bild av verkligheten, och den diskussion som förs om denna.

Detta gäller på flera plan. På ett konceptuellt-politiskt plan har västvärlden, och särskilt EU, sedan 1990-talet i mycket uppträtt enligt ett postmodernt paradigm, med fokus på processer, integration, dialog, delade intressen, partnerskap, integration, *win-win* situationer mm. Putins Ryssland (delvis också Bushs USA) präglas i stället av en klassisk modern syn där eget oberoende eftersträvas (andra får gärna vara beroende), där militär makt ger politisk styrka, och där makt ger rätt i en ständigt pågående kraftmätning med omvärlden. Nollsummetänkande, där en vinst för den andre är din förlust och vice versa, är en del av paketet, liksom ett problematiskt politiskt-mentalt arv från tsar- och sovjettiden angående Rysslands identitet och relationer till omvärlden.¹²

Liksom fallet var på Balkan i början av 1990-talet har de moderna och postmoderna värdena och perspektiven kolliderat i Georgien, och det har återigen visat sig att processer är mjuka och stridsvagnar är hårda, åtminstone i ett kortare perspektiv. Vi behöver acceptera realiteten att Putins Ryssland är som det är, inte som vi önskar att det skulle vara, och att det inte spelar samma spel som vi, än mindre spelar efter samma regelbok. Särskilt EU-länderna behöver tillägna sig förmågan att tala flera säkerhetspolitiska språk; ett postmodernt språk fungerar mellan EU-stater, men gentemot vissa andra aktörer behöver vi kunna tänka och tala på ett klassiskt modernt språk, och använda de signaler och instrument – inklusive militära maktmedel och symboler – som fungerar enligt den logiken.¹³

¹² Om moderna och post-moderna stater, se Robert Cooper, *The Post-Modern State and the World Order* (Demos, 2000).

¹³ Denna poäng har gjorts av FOI-analitikern Niklas Granholm, men finns veterligen inte publicerad.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 11 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

Ryssland

De senaste åren har tecknen på att mörka moln drar ihop sig i öster blivit allt fler och allt tydligare, såväl i inrikes- som i utrikespolitiken, även om det knappast rått enighet om tolkningen.¹⁴ Georgienkrisen och dess efterbörd har på många sätt följt ett mönster som stämmer med en pessimistisk ansats i omvärldens Rysslandsanalys.

I samband med bytet på presidentposten våren 2008 fanns vissa förhoppningar om att president Medvedev skulle föra en politik med större emfas på rättsstatlighet, korrupsionsbekämpning och ekonomisk liberalisering, och mindre av chauvinism. Utvecklingen sedan dess, inklusive Georgienkriget, förefaller ha grusat sådana förhoppningar, åtminstone för överskådlig tid.

Oavsett vilken den verkliga maktfördelningen är mellan Putin och Medvedev så är det Putins politiska linje – putinismen – som gäller. Putinismen skulle kunna sammanfattas som att en stark stat under en stark och karismatisk ledare skall hålla samman och kontrollera landet och skydda det mot yttre och inte fiender. Makten skall vara centraliserad och utövas via en ”maktvertikal”. Alla tendenser till instabilitet och separatism skall bekämpas. Ekonomiskt handlar det om en sorts statskapitalism, där staten eller makteliten äger eller kontrollerar många av de största företagen, och inte drar sig för snabba förändringar i förutsättningarna för utlandsägda företag. Landets skall moderniseras, men uppifrån. Demokratiska former vidmakthålls, men det är en ”styrd demokrati” – i praktiken auktoritär – där makten kommer uppifrån, där media är kontrollerade och statsvänliga, och där verklig opposition motarbetas effektivt. Ordning och stabilitet är viktigare än liberal demokrati. Storrysk nationalism är en viktig del av helheten och hjälper till att bygga folkligt stöd för politiken och regimen. Landet skall hållas samman, etniska minoriteter hålls under kontroll och varje försök till separatism bestraffas hårt. Säkerhetsorganen och de väpnade styrkorna har en gynnad särställning, även i ekonomi och politik. Omvärlden framställs som till stor del fientlig och ute efter att förödmjuka, utnyttja eller t.o.m. stycka upp Ryssland. För att motverka detta måste Ryssland ha starka väpnade styrkor, och vara en stark och respekterad (i betydelsen fruktad) stormakt, med ett dominerande inflytande i närområdet.

Putinismen har snarast förstärkts av den upplevda framgången i Georgien och dominerar nu så totalt att det förefaller att den kommer att vara förhärskande i Ryssland, tills den levererar ett allvarligt och uppenbart misslyckande.

Angreppet på Georgien, försöken att få regeringen i Tbilisi utbytt, och erkännandet av utbrytarenklaverna som självständiga utgör på sitt sätt fullföljandet av en grannskapspolitik som Moskva har bedrivit sedan tidigt 1990-tal. Det var med rysk militär hjälp som enklaverna Sydossetien, Abchazien och Transnistrien skapades i början på 1990-talet och Ryssland har hållit dem under armarna sedan dess, trots löften om motsatsen. Stora delar av den ryska eliten har egentligen aldrig accepterat Sovjetunionens fall och de f.d. sovjetrepublikernas självständighet har setts som en

¹⁴ Bland annat tystandet av kritiska media, krossandet av oligarken Chodorkovskij, inblandningen i valen i Ukraina, användningen av gasvapnet för politisk utpressning, en uppskruvad nationalistisk retorik och en våldsam främlingsfientlighet, mordet på kritiska skribenter som Politovskaja och Litvinenko, blockaden mot Georgien, Putins tal i München 2007, statykrisen och cyberattacken mot Estland 2007, frysningen av CFE-avtalet, samt robotattacken mot Georgien 2007.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 12 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

anomali som bör korrigeras när tillfälle ges. Intill dess att så sker bör staterna i det ”nära utlandet” ingå i en rysk intressesfär, och de får inte byta sida och gå över till västlägret. Därav följer Moskvas missnöje med Natos öppna dörr till f.d. öststater och särskilt f.d. sovjetrepubliker. Natos utvidgning är smärtsam bl.a. därför att den har tydliggjort inte bara Rysslands svaghet, utan även Rysslands bristande attraktionskraft.

De militära hotbilder som ryska företrädare ibland målat upp, där exempelvis Estland i Nato/Nato i Estland utgör ett militärt hot mot Ryssland (och som tidvis har tagits på allvar även i Sverige) faller vid närmare betraktelse på sin egen orimlighet. Hur skulle ett demokratiskt Natoanslutet Estland kunna utgöra ett allvarligt militärt hot mot det väldiga Ryssland, som sträcker sig över elva tidszoner, som har världens största kärnvapenarsenal, och som varken Napoleon eller Hitler kunde erövra?¹⁵

När ryska företrädare i slutna fora har konfronterats med frågan om de verkligen på allvar ser ett militärt hot från exempelvis Estland, och om detta i så fall inte är något som de ryska väpnade styrkorna skulle kunna hantera, vidgår man ofta att detta egentligen inte är något problem. Problemet ligger inte att ett utvidgat Nato utgör ett militärt hot mot Rysslands territorium, problemet ligger i att Natoutvidgningen lägger hinder i vägen för Rysslands möjligheter att återupprätta en exklusiv intressesfär i sitt närområde.

Under Jeltsineran hade Moskva inte mycket mer än högröstad retorik och skrammel med ålderstigna vapen att sätta emot, men sedan Putin har infört inrikes ordning och stigande råvarupriserna har fyllt statskassan har nya möjligheter öppnat sig. Putin har betecknat Sovjetunionens fall som 1900-talets största geopolitiska katastrof, och hans regim har målmedvetet arbetat för att hejda OSS-stater att politiskt orientera sig västerut, att om möjligt öka Moskvas inflytande över området, och att åter göra Ryssland till en stormakt.

Energivapnet har utnyttjats i betydande utsträckning, exempelvis höjdes gaspriset till Ukraina kraftigt när valen där gick Kreml emot, och flera andra f.d. östländer (inklusive EU- och Natomedlemmar) har drabbats av politiskt motiverade avbrott. Den statliga gasjätten Gazprom har köpt upp gasdistributionsnät i omgivande länder för att skapa ett dubbelt monopol, och Moskva har motarbetat planer på att skapa nya ledningar som är oberoende av Ryssland. Mot Georgien har man, som ovan nämnts, tagit till en närmast fullständig ekonomisk blockad, och mot Estland mobiliserades under statykrisen unga estlandsryssar till kravaller, understödda av en kraftig cyberattack utifrån, samtidigt som en ditrest delegation från den ryska duman krävde den estniska regeringens avgång.

Ryssland har i de flesta fall hanterat EU och de gamla EU-länderna skickligt genom att bilateralisera förbindelserna på flera plan, och därmed förhindra enighet. Gentemot väst, och särskilt USA, har man markerat att man vill ändra den säkerhetsordning som upprättades runt 1990, genom att frysa tillämpningen av CFE-avtalet, genom att hota att

¹⁵ På marginalen skulle frambasering av flyg och markrobotar till Estland kunna ge Nato en viss tidsfördel i ett tänkt krigs inledning. Men dessa fördelar skulle snabbt förbrukas och vägas upp av att hela Estland ligger inom räckvidden för ryska markrobotar. Den avgörande aspekten är givetvis att knappast någon vill sina sinnens fulla bruk på allvar skulle kunna tro att man kan starta ett krig mot Ryssland på ryskt territorium och vinna det. För övrigt har Ryssland sedan länge en helt oproblematiserad gräns med Natolandet Norge. Se ”Ryssland och Natoutvidgningen”, s. 12 ff.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 13 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

säga upp INF-avtalet, och genom att försöka försvaga OSSE. Samtidigt har man skickligt spelat *hard to get* i frågor där USA behöver Rysslands stöd, såsom det iranska kärnteknikprogrammet; man har inte gått med på det USA vill, men heller inte låst sig för ett kategoriskt nej. Det samarbetsklimat som skapades på 1990-talet och som fick en nystart efter 9/11 kan nu sägas vara förbrukat.

Vart kommer då Ryssland att gå efter Georgienkrisen? Mycket talar förstås för en fortsättning och förstärkning av den hårda linjen, eftersom man anser att den varit framgångsrik. Nu kan man skörda frukterna av den ”respekt” man har vunnit, bl.a. i form av större tillmötesgående från Moldavien, Azerbajdzjan och länderna i Centralasien. Gasledningar som skulle kringgått Ryssland och minskat ryskt inflytande kanske nu aldrig blir av.¹⁶ Den västvänliga regimen i Ukraina har drabbats av inre motsättningar och dess framtid ter sig osäker. Att de ryska försvarsanslagen kommer att ytterligare höjas kraftigt har redan annonserats.

Måhända nöjer man sig med detta, men måhända känner man sig frestad att sätta fler plantor som kan bära frukt. Den grova nationalistiska propagandan i samband med Georgienkriget och de hårda uttalandena från officiellt ryskt håll har bäddat för ett politiskt klimat där *jingoism*¹⁷ skulle ligga nära om en anledning till konflikt uppenbarade sig. Putin har ju redan visat att han kan reagera oproportionerligt hårt på vad som uppfattas som utmaningar mot Moskva (Georgien 2006, Estland 2007, Georgien 2008). Den ryska militären har nu fått revansch för de pinsamma tillkortakommandena i Tjetjenien, och kan tänkas vilja visa framfötterna igen. Därtill kommer att de motåtgärder, som Nato nu närmast kommer att vara tvunget att vidta (se ovan och nedan) för att säkra sin fortsatta trovärdighet, kan tänkas utlösa närmast reflexmässiga krav på ryska mot-motåtgärder (t.ex. framgruppering av markrobotar) som höjer spänningen.

Emellertid är det värt att betänka Bismarcks diktum om att Ryssland aldrig är så starkt, eller så svagt, som det verkar. Ryssland framstår nu som starkt, rikt och handlingskraftigt, men bilden är långtifrån entydig och landet brottades redan före Georgienkrisen med enorma problem, varav några kan förvärras av en längre konfrontation med väst. Femdagarskriget i Georgien visade inte bara Rysslands styrka, utan blottlade också en del av dess svagheter. Man hade under flera år utnyttjat hela sin arsenal av icke-militära maktmedel mot Georgien, inklusive en fullständig ekonomisk blockad, men till sist hade man inget annat än grova militära medel att ta till för att påtvinga Georgien sin vilja.¹⁸

Militärt har Ryssland visat sig starkt genom att man snabbt och tydligt kunde besegra sin motståndare. Insatsen var kraftfull, men inte brutal på det sätt som krigen i Tjetjenien förts. De styrkor som sattes in var inte obetydliga (drygt 20000 man), och framgruppering, förövning och hög beredskap gjorde att man kunde agera påfallande snabbt. Man visade förmåga att koordinera olika truppslags insatser (t.ex. artilleri och

¹⁶ Kazakstan har redan meddelat att en planerad ledning via Georgien inte blir av, liksom en terminal för utskäppning av spannmål. Den planerade Nabuccoledningens framtid var osäker redan före Georgienkrisen. Hur den påverkas av det skedda återstår att se, det beror bl.a. på hur EU reagerar.

¹⁷ Brittisk-amerikansk term för högaktig, konfliktsökande och populistisk politik. Jfr det spansk-amerikanska kriget 1898.

¹⁸ Poängen har bl.a. gjorts av Carolina Vendil-Pallin från UI.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 14 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

mekaniserade förband) och att genomföra även komplicerade moment (som landstigning från sjön), och man utnyttjade mark-, luft- och sjökomponenter samtidigt. Inom den ryska militären anser man sig nu sannolikt ha revanscherat sig för nesliga tillkortakommanden under de båda Tjetjenienkrigen.¹⁹

Emellertid har också femdagarskriget i Georgien blottlagt ett antal allvarliga svagheter i rysk militär förmåga. Den utrustning man använde i Georgien var genomgående omodern, av 60- eller 70-talssnitt, markstridskrafterna hade dåliga sambandssystem och knappast någon förmåga att strida i mörker, flyget kunde inte använda precisionsvapen, kunde inte ge närstöd till markförbanden och hade stora brister i förmåga till luftvärnsundertryckning. Cirka 8 plan förlorades till det georgiska luftväret.²⁰

Visserligen besegrade man en delvis USA-utbildad och -utrustad motståndare, men den träning USA har bistått georgierna med gällde främst gerillabekämpning i Irak, inte försvar mot en mekaniserad invasion. Mycket tyder också på att georgiernas stridsmoral bröt samman när man lämnade Tschinvali. Det slutliga utfallet hade därför kunnat bli ett annat om motståndet varit mer beslutsamt. Ryska truppers plundringar av bl.a. toalettstolar och vattenkranar från ockuperade områden väcker också frågor om disciplin och nivå på soldatmaterialet.

Sammantaget behövs betydande förbättringar i Rysslands militära förmåga innan man kan ta sig an en mer jämbördig motståndare, och den 27-procentiga höjning av försvarsanslagen som har annonserats kommer knappast att räcka till för att täcka upp bristerna. Men detta kan te sig som tröst för tigerhjärtan för Rysslands små grannar, exempelvis balterna. Den stora och viktiga förändring vi har sett är inte så mycket en höjd rysk militär förmåga, som en sänkning av tröskeln för Rysslands användning av militärt våld mot sina grannar.

I Moskva anser uppenbarligen både ledningen och folket att kriget i realpolitiska termer är en mycket stor framgång, av skäl som redan har utvecklats ovan. Dock finns på flera plan risken att man överskattar framgången. Dels vet vi ännu inte vad omvärldens reaktioner på medelfristig och lång sikt kommer att bli, och därmed kan vi ännu inte väga realpolitiska vinster mot dito förluster. Dels har Ryssland inte fått det politiska stöd man hoppats på från andra auktoritära och anti-västliga länder; varken Vitryssland eller staterna i Shanghai Cooperation Organisation stödde det ryska erkännandet av utbrytarrepublikerna, och på kinesiskt sida uttalade man t.o.m. oro för att principen om territoriell integritet hade åsidosatts. Den enda fungerande stat utöver Ryssland som hittills erkänt utbrytarstaterna är Daniels Ortegas Nicaragua.

Inte heller betyder den ”lösning” Ryssland nu har åstadkommit att enklaverna långsiktigt kan tas bort från problemlistan. Om inte enklaverna annekteras av Ryssland kommer de sannolikt att hamna i samma typ av internationella limbostatus som Nordcypern, erkänt bara av Turkiet. Därtill finns risk att georgiska grupper kommer att genomföra attentat mm inne i enklaverna, som kan leda till ryska straffåtgärder mot

¹⁹ Se bl.a. *Det kaukasiska...*, kap 3.

²⁰ Ibid.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 15 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

Georgien och att krisen blommar upp igen.²¹ Georgien, enklaverna och de från enklaverna fördrivna georgierna kan utvecklas till ett palestinskt problem i Kaukasus, ett sår som aldrig läker och som från tid till annan ger upphov till konvulsioner.

I Ryssland anser man uppenbarligen, både inom eliten och folket, att man själv har agerat legitimt, och att västs kritik är skenhelig och ett uttryck för dubbelmoral. Om väst kan bestämma att folksuveränitetsprincipen gör att Kosovo skall få självständighet, varför kan inte Ryssland få bestämma att Sydossetien och Abchazien skall få bli självständiga? Om väst bombar i Kosovo och invaderar Irak utan FN-stöd, varför får inte Ryssland bomba och invadera Georgien? Om väst skickar flottstyrkor till Svarta havet, så får väl Ryssland skicka sin flotta till Karibien?

Något kan det kanske ligga i detta, men jämförelsen mellan Kosovo och enklaverna i Georgien haltar påtagligt. Väst ingrep 1999 i Kosovo inte för att utvidga en egen intressesfär utan för att stoppa ett hotande folkmord på majoritetsbefolkningen. Området har sedan dess stått under FN-administration, en situation som i längden är ohållbar, och det var främst ett ryskt veto som hindrade en självständighet sanktionerad av säkerhetsrådet. Därtill har Natostyrkorna i landet under flera år främst riktat in sig på att skydda den serbiska minoriteten. Motsvarande kan inte sägas om de ryska styrkorna i enklaverna och den georgiska minoriteten där.

Rysslands erkännande av Sydossetien och Abchazien som självständiga stater innebär ett underkännande av det principiella resonemang man själv förde om Kosovo. Erkännandet med hänvisning till principen om folksuveränitet betyder också att Moskva har bundit ris åt egen rygg, eftersom detta politiskt spelar i händerna på grupper som vill bryta loss sina regioner från Ryssland. Putin kan därmed ha stärkt de krafter han kanske fruktar mest, separatism och instabilitet inom Ryssland. Det ryska agerandet i Georgien och de anförda motiven för detta står nämligen i uppenbar kontrast med hur man själv hittills agerat i Tjetjenien och de motiv som anförts för det, på ett sätt som politiskt kan försvaga landets position i båda konflikterna. Man säger sig nu ha invaderat Georgien för att skydda ryska medborgare, och man anser att eftersom folket i enklaverna inte vill tillhöra Georgien så skall de få självständighet. Men för bara några år sedan ansåg man det rätt att döda tiotusentals ryska medborgare, och jämna en hel stad med marken, för att förhindra att Tjetjenien fick den självständighet tjetjenerna ville ha. Endera hållningen – statssuveränitet eller folksuveränitet – kan möjligen försvaras politiskt eller moraliskt. Men att samtidigt inta båda hållningarna i olika konflikter borde vara omöjligt och innebär att maktspråket framstår i sin nakenhet, utan politiskt skyl.

Under den senare delen av det kalla kriget förekom det att Sovjetunionen – på grund av sin underutvecklade ekonomi – kallades för ”Övre Volta med raketer”. Nu skulle man på liknande sätt kunna tala om Ryssland som ”Nigeria med kärnvapen”. De senare årens ekonomiska framgångar bygger nästan helt på råvaruexport till högra priser. De politiskt ledande kretsarna har berikat sig själva på olika sätt och det finns uppgifter om att Putin skulle höra till världens 10 rikaste personer. På ett sätt som är närmast klassiskt för oljeekonomier har andra näringsgrenar (utom byggnation, service, och handel med konsumtionsvaror) inte kunnat få livskraft när petrodollarna flödat. Särskilt

²¹ I skrivande stund har ett bilbombsattentat i Sydossetien dödat sju ryska soldater och från ryskt håll har man lagt skulden på den georgiska säkerhetstjänsten.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 16 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

har moderniseringen av tillverkningsindustrin uteblivit, och infrastrukturen är bristfällig och i dåligt skick. Korruptionen och rättslösheten breder ut sig, vilket hämmar den ekonomiska utvecklingen och investeringsviljan. Välfärdssystemet inklusive skolor och sjukvård är underutvecklat, liksom forskningen.

Märkligt nog har man inte ens gjort stora investeringar i den olje- och gasproduktion som i dag ger intäkterna. Gazproms miljardvinster har inte använts för att utveckla nya gasfält eller utvinna mer ur gamla. De har i stället använts för att köpa upp regimkritiska medier och gasdistributionsbolag i andra länder. Ryssland riskerar därför att om ett fåtal år stå med en fallande gasproduktion och inte kunna leverera till de kunder man har bundit upp till sig. Teknologi och kapital från utlandet skulle hjälpa Ryssland att utveckla sin energiutvinning, men utländska intressenter har på senare år med bryska metoder utestängts (Shell på Sachalin II, BP-TNK). Putin avgav våren 2008 ett dekret som försvårade utländska investeringar i 42 industrisektorer som anses som strategiska, bl.a. energi och telekom. Den statliga kontrollen över näringslivet har också ökat på senare år.

Som bekant har landet en sjunkande befolkning och stora problem med ohälsa, samtidigt som kontrasten mellan välståndet i de större städerna och fattigdomen på landsbygden är slående. Inflationen har nått över 10%, vilket orsakat social oro på grund av stigande matpriser som drabbar de fattigaste.

Georgienkrisen ledde till ett mycket stort valutautflöde och ökade på en kraftig nedgång på Moskvabörsen som har pågått sedan i våren 2008, med en halvering av börsvärdet. Den amerikanska finanskrisen fick snabbt stora effekter på den ryska finansmarknaden, där folk ännu minns kraschen 1998. Den ryska staten har gått in och stöttat skakiga banker, men valutautflödena fortsätter (ca 15 miljarder USD/vecka) liksom börsnedgången, vilket lett till att värdet gått ner med 70% sedan maj och börsen har hållits stängd flera dagar. Vidare så minskar sjunkande råvarupriser exportintäkterna och drabbar statskassan. Enligt FOI:s Johannes Malminen krävs ett oljepris på runt 70 dollar fatet för att den ryska statsbudgeten för 2009 skall vara i balans, men en avstannande världsekonomi skulle t.o.m. kunna leda till en sänkning till under 50 dollar fatet (priset ligger i skrivande stund strax över 60 dollar fatet, vilket är en halvering jämfört med juli). Ryssland har dock en enorm valutareserv på grund av tidigare exportöverskottet och borde inte ha problem att hantera dessa svängningar på kort sikt. Man har också visat att man har finansiella muskler att utsträcka en stor räddningskredit till Natolandet Island, vars finanser har kollapsat. Det återstår ännu att se hur den ekonomiska krisen påverkar Ryssland på lite längre sikt. Även om de senaste årens prisbubbla på råvaror har brustit, så kan Ryssland fortsatt ha goda inkomster om prisnedgången blir moderat. Skulle världsekonomin på grund av finanskrisen drabbas av en större och mer bestående nedgång – vilket nu mycket pekar på – faller priserna ytterligare, vilket skulle påverka Ryssland kännbart. Redan nu märks en negativ påverkan på byggindustri och detaljhandel.²²

Enligt FOI:s rysslandsexperten riskerar Ryssland, om man fortsätter på den nu inslagna vägen, att isolera sig från utländskt kapital och teknologi som behövs för landets utveckling på längre sikt. Svårigheten att få in kapital förstärks av finanskrisen och den

²² Charles Clover, "Onward to 1998: Russia" *Financial Times*, 26 Oktober 2008.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 17 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

mycket riskaverta stämning som sprider sig. Finansorn ökar nu den ryska statens möjligheter att välja vilka aktörer som skall räddas och inte, samtidigt som priset för en räddning kan bli att staten återtar egendomar den förlorade i 1998 års krasch. Den stärkta statliga kontrollen över det ryska näringslivet och betoningen av säkerhetsfrågorna kan, enligt FOI, leda till en förstelning av ekonomin och en militarisering av samhället som kan göra att man hamnar i en sovjetisk ekonomisk fälla. Ökade budgetsatsningar på militären och säkerhetsstyrkor kan driva på den inflation som redan är ett socialt och politiskt problem.

På kort sikt kanske detta kan hanteras genom att skylla dyrtiderna på kriget och utländska ränker, varvid det blir en patriotisk nödvändighet att härda ut och bita ihop. Frågan är dock om den linjen håller i längden. Huruvida den ryska medelklass som på senare år har vant vid sig konsumtion och utlandsresor i längden kommer att tåla en standardsänkning, eller utebliven standardhöjning, återstår att se. Det finns dock anledning att varna för den i väst vanliga uppfattningen att framväxten av en medelklass i Ryssland och Kina nödvändigtvis måste leda till västliga värderingar och krav på demokrati.²³ Till saken hör också att en medborgerlig ”färgrevolution” av ukrainsk eller georgisk typ i Ryssland hör till putinregimens stora rädslor, och man har vidtagit en rad åtgärder för att förebygga och förhindra en sådan. De repressiva organen är välsmorda och man har därtill skapat den formellt oberoende ungdomsrörelsen *Nasji* – delfinansierad av Gazprom – för att med våld kunna förhindra en färgrevolution.

De ovan nämnda svagheterna, och nackdelarna med ett fortsatt konfrontatoriskt klimat, kan tänkas verka återhållande på en rysk ledning som agerar rationellt, enligt västligt sätt att se. Ryssland borde ha mer att vinna på att avveckla konfrontationen, stämma ner retorik och maktanspråk, och återgå till samarbete. Men det är långt ifrån säkert att den ryska ledningen – som inte direkt gjort sig känd för långsiktighet eller att tänka i termer av ömsesidig vinning – resonerar på det sättet. Risk finns att de – och den politiska miljö de verkar i – skulle se ett sådant vägval som tecken på svaghet.

Därtill kommer att ett stort fall i råvarupriserna ger Ryssland stora intäktsförluster som inte kan kompenseras av andra delar av den utvecklade ekonomin. Rysslands internationella politiska vikt skulle därmed minska. Befolkningen skulle drabbas av välståndsförluster, eller åtminstone av oinfriade förväntningar om välståndsökning. Som flera bedömare tidigare har påpekat skulle detta kunna öka risken att den ryska ledningen än mer betonar sin militära förmåga för att säkra internationellt inflytande, och t.o.m. till äventyrligheter för att dra befolkningens uppmärksamhet från de inrikes problemen och få den att sluta leden.

Rysslands grannar och f.d. lydstat

Krigets effekter på Georgiens ekonomi, försvar, säkerhetspolitik och inrikespolitik ligger egentligen utanför ramen för denna tanke-PM. Georgiens ekonomi, som före kriget hade en tillväxt och ett investeringsklimat i världsklass, har drabbats av ett hårt

²³ Azar Gat, ”The Return of Authoritarian Great Powers, *Foreign Affairs*”, July/August 2007; Sven Oskarsson, Sten Widmalm, ”Svenskt bistånd överspelat av kapitalistiska diktaturer, DN-debatt, 23 september 2008.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 18 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

slag.²⁴ Skadad infrastruktur kan repareras och internflyktingar tas om hand med hjälp av de summor som bl.a. IMF nu pumpar in. Svårare blir att reparera utländska investerares och grannländers tilltro till Georgien som ett stabilt land och särskilt som en lämplig väg för transittrafik av råvaror från den kaspiska regionen. Den internationella finanskrisen, med dess flykt från allt som luktar risk, lär inte underlätta det arbetet.

Vad gäller den politiska ledningen och den västliga orienteringen kan konstateras att Moskva åtminstone på kort sikt har misslyckats med sitt mål att få Saakasjvili utbytt. Den tydliga ryska strävan att byta ut presidenten har gjort att även oppositionen har slutit upp bakom honom, åtminstone på kort sikt. På längre sikt kan tänkas att kritiken mot hans agerande i krisens inledning växer och att han ersätts. Men stämmingsläget i Georgien efter kriget, inklusive de många internflyktingarna, gör att det inte förefaller rimligt att Saakasjvili på demokratisk väg skulle ersättas av en ryssvänlig president.

Kriget måste ses som ett gigantiskt misslyckande för den säkerhetspolitik som Saakasjvili har fört, inte bara de öppna utmaningarna mot Moskva, utan även förtröstan om att stöd till USA i bl.a. Irak skulle ge utdelning i form av beskydd om fara hotade. Denna förtröstan visade sig vara tom och det georgiska försvaret är nu illa skadat. Det georgiska försvaret kan byggas upp igen, även om det med tanke på Rysslands inställning kan bli svårare att hitta leverantörer av tung eller avancerad materiel. Den georgiska armé som mötte Rysslands i augusti var huvudsakligen organiserad och utbildad för att bekämpa upprorsmän i bl.a. Irak, i linje med den övergripande säkerhetspolitiska inriktningen. Det förefaller rimligt att en återuppbyggd armé får försvaret av det egna territoriet som sin främsta uppgift.

Även om Georgien de facto finner sig i förlusten av de två enklaverna kan man räkna med att bitterheten och misstänksamheten mot Moskva kommer att vara stor och att den västliga orienteringen kommer att fortsätta. Västs gensvar på Georgiens strävanden kommer sannolikt att bero på dels hur Georgiens demokrati utvecklas, dels hur långt väst vill/vågar gå i att möta Rysslands utmaning.

Den primära målgruppen för Rysslands intervention i Georgien var naturligtvis inte bara Georgien, utan även den egna opinionen och de andra staterna i ”det nära utlandet”, d.v.s. de som tidigare ingick i sovjetimperiet, särskilt de stater som ännu inte har vunnit medlemskap i Nato. Putin har ställt och besvarat den inom den f.d. sovjetsfären välkända frågan *Kto kago?* (ungefär Vem slår vem?). Budskapet att Ryssland vill och kan tvinga grannländerna till lydnad om de agerar uppstudsigt, och att Västvärlden inte kommer att ge effektiv hjälp, verkar ha gått fram på många håll, där man nu orienterar sig mer mot Moskva. Tecken på detta finns bl.a. från Azerbajdzjan, Kazakstan och Moldavien.

Den stora och avgörande frågan gäller naturligtvis Ukraina. Huruvida Ukraina hamnar inom den västliga eller den östliga sfären är på flera sätt avgörande för om Ryssland blir en verklig regional stormakt eller inte, såväl i egna ögon som i andras. Med Ukraina i det västliga lägret stängs ett antal handlingsvägar för Moskva, med Ukraina på den ryska sidan öppnas nya möjligheter.

²⁴ Johnny Munkhammar, Jon Millarp, *Georgien: Den lysande stjärnan på reformhimlen* (Stockholm: Timbro, 2008).

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 19 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

Ukrainas president åkte tillsammans med kollegorna från Polen och de baltiska staterna demonstrativt till Tbilisi under kriget för att visa sin solidaritet. Ukrainas politiska ledning har liksom Georgiens satt en västlig kurs och strävat efter medlemskap i Nato och EU. I Ukrainas fall är dock det folkliga stödet för Natomedlemskap betydligt svagare, ca 20% att jämföras med Georgiens 80%. Det har efter Georgienkriget spekulerats i att Ukraina skulle stå näst på tur, och att Ryssland skulle fokusera på Krim, som har svaga historiska kopplingar till Ukraina och där majoriteten är ryssar. För närvarande förefaller det dock som om Ryssland inte behöver hota Ukraina militärt. Dels är Ukraina mycket mer sårbart för ryska ekonomisk-politiska påtryckningar än Georgien är, dels har den västvänliga koalitionen i Kijev återigen problem med sin inre sammanhållning. Det kan inte uteslutas att vi kommer att se både inrikespolitisk instabilitet och en mindre utrerat västvänlig politik i Ukraina. Ryssland kommer i så fall att ha uppnått några av sina mål, åtminstone på kort sikt.

Vad gäller de övriga staterna inom den f.d. sovjetsfären förefaller länderna i syd åtminstone utåt rätt oberörda av Georgienkrisen, medan balter och polacker har signalerat obehag och oro. Balter och polacker har dels en historiskt betingad känslighet för ryska maktanspråk, dels närtida erfarenheter av ryska påtryckningar. Alla har i en eller annan form drabbats av politiskt motiverade hinder för export till Ryssland och för import av olja eller gas. Ryska uttalanden i samband med Georgienkriget om att Ryssland har rätt att använda vapenmakt för att skydda landsmän utomlands har naturligtvis orsakat särskild oro i Tallinn och Riga. Estland och Lettland, som har stora ryska befolkningsgrupper, har länge – om än sakligt sett grundlöst – anklagats av Ryssland för att kränka de ryskspråkigas mänskliga rättigheter. Under statykrisen i Estland 2007 destabiliserade estlandsryska ungdomar läget genom omfattande kravaller, samtidigt som landet utsattes för en storskalig och intensiv cyberattack. Efter Georgien vågar ester och letter nog knappast utesluta att proryska grupper skulle kunna provocera våldsamheter i gränsområden med stor rysk befolkning (t.ex. Narva), vilket skulle ge Ryssland en förevändning att ingripa militärt. Den baltiska och polska reaktionen har dock inte blivit att foga sig, utan att söka tydligare återförsäkring av sin säkerhet i Nato och hos USA, genom artikel 5-planering och helst närvaro av amerikanska förband.

Nato

Nato har sedan mitten på 1990-talet utvecklats till en mer politisk och mindre militär organisation, och man har tagit emot ett tiotal f.d. öststater i medlemskretsen. Militärt har fokus flyttats från försvar av medlemmarnas territorier mot ett sovjetiskt angrepp, till samarbete och expeditionära insatser utanför alliansens eget område, och man har försökt stöpa om både Natos organisation och medlemmarnas försvarsmakter i denna riktning. Framgången har varit större vad avser den egna organisationen och ledningsstrukturen, än vad den varit vad gäller medlemmarnas försvarsmakter.

Transformeringen har inte minst drivits på av USA, som velat att alliansens krafter skulle användas på annat håll när det sovjetiska hotet var borta. Redan i början av 1990-talet sa den inflytelserike senatören Richard Lugar att ”*Nato must go out of area, or out of business.*”

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 20 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

Därefter kom dock balkankrigen som Nato fick hantera efter att FN hade misslyckats, och integrationen av de f.d. öststater som sökte medlemskap, två processer som behöll fokus i Europa. Efter två utvidgningsrundor i Central- och Östeuropa har man i Washington sett det som att man nästan har nått målet om *A Europe whole and free*. Det som återstod i Europa var uppstädning i form av ett par ytterligare utvidgningsrundor i syd och öst. Europa var fixat och klart, nu borde man på allvar kunna fokusera på de nya utmaningarna, som Afghanistan, där Nato tagit på sig ett huvudansvar.

Transformationen från regional försvarsallians till samarbetsorganisation och global insatsallians har inte tagits emot med entusiasm av alla europeiska medlemmar. Många av de gamla medlemmarna ville hellre njuta fredens frukter och tog ogärna på sig de bördor och risker som insatser i fjärran land medför, inte heller besväret av den omställning av försvaret som krävdes. Många av de nya medlemmarna hade nog hellre velat vara med i det gamla hårda Nato än i det nya och mjukare. Det de sökte med medlemskapet var – förutom bekräftelsen på att man nu hörde till väst – säkerhetsgarantier mot ett framtida hot från ett revanschistiskt Ryssland.

Men det nya Nato skulle inte ha framgrupperade förband, försvarsplanering, eller stabs- och fältövningar för försvar av medlemsländerna. Antagandet har varit att Ryssland inte utgjorde något hot och att medlemskapet i sig gav tillräckligt skydd. Polen lyckades övertala alliansen att utarbeta en förstärkningsplan för att möta yttre hot, men de övriga nya medlemmarna – inklusive de svaga och utsatta balterna – fick ingen. I avsaknad av en alliansgemensam struktur och planering för att möta ett pånyttfött ryskt hot har de nya medlemmarna i första hand strävat efter starka band till USA (polackerna brukar ibland vara ofina nog att påminna om att de har dåliga erfarenheter av europeiska stormakters garantier) och man har därför inom alliansen ofta stött USA:s linje. Åtminstone balterna har också följt det amerikanska receptet och riktat in sina försvarsmakter på nischbidrag till internationella fredsinatser, snarare än på försvar av det egna territoriet.

Före Georgienkrisen handlade diskussionen inom Nato mycket om vilka som skulle få bli medlemmar, eller åtminstone få medlemskapsperspektiv i form av en *Membership Action Plan* (MAP). Efter Georgienkrisen kommer diskussionen i högre grad att handla om den grundläggande frågan om vad det betyder att vara Natomedlem. Vilket skydd ger medlemskapet egentligen? Vilken trovärdighet har Nato? Vilken sorts organisation är det? Artikel 5 i Washingtonfördraget ger i sig inte mycket skydd, det som gav det gamla Nato dess trovärdighet var framgrupperingen av främst amerikanska förband, de gemensamma staberna, planerna och övningarna, och den samarbetskultur detta skapade.

En rörelse inom alliansen i riktning mot ett återvaknat intresse för artikel 5-frågor kunde märkas redan för ett år sedan, sedan en rad händelser väckt oro om Rysslands politik. Efter Georgienkrisen finns tydliga tecken på än mer av en tyngdpunktsförskjutning i denna riktning, inklusive försvaret av medlemmarnas territorier, frågor som inte längre kan framställas som atavistiska. Hur långt denna tyngdpunktsförskjutning kommer att gå är en öppen fråga, men att den kommer förefaller rätt säkert. Detta skall dock inte tolkas som att alliansen kommer att överge inriktningen på expeditionära försvar (se nedan) eller insatsen i Afghanistan.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 21 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

Hos baltter och polacker märktes tidigt efter Georgienkrisens inledning en ökad oro för ryska påtryckningar och framstötter. Kort efter den ryska aktionen mot Georgien gick således Polen med på den basering av amerikanska ABM-robotar som man hade förhållat i flera år. Därtill försäkrade man sig om framgruppering till Polen av ett batteri amerikanska luftvärnsrobotar typ Patriot, vilka även har förmåga mot ballistiska robotar. Batteriet, som skall bemannas av amerikanska soldater, skall vara på plats 2009. Detta innebär veterligen den första permanenta baseringen av stridande amerikanska enheter på f.d. WP-territorium.

Balterna har länge varit missnöjda med att Nato och USA har nekat dem förstärkningsplanering. I början av september vände USA på klacken och förklarade att sådan planering skall göras och att övningar skall genomföras, för att stärka trovärdigheten i säkerhetsgarantierna. Det skulle inte förvåna om balterna, i likhet med polackerna, också gärna vill se permanent allierad – helst amerikansk – militär närvaro på sitt territorium. Därtill kan komma ökade baltiska försvarsansträngningar och ett ifrågasättande av den hittillsvarande smalt nischade och expeditionära inriktningen, till förmån för att också lägga tonvikt på försvar av hemländerna.

Norge lade snabbt efter krisen fram förslag om att synliggöra och förstärka alliansens uppgifter på eget territorium. Den polske utrikesministern Sikorski har i ett tal i USA hävdade att Nato måste återupprätta trovärdigheten i sina säkerhetsgarantier och återvinna rollen som en militär organisation. Att döma av kommentarerna från Natos informella försvarsministermöte i London 18-19 september 2008 blev han åtminstone delvis bönhörd. Politiskt klartecken skall ha givits för förstärkningsplanering för de nya medlemmar som ännu inte har fått detta. Det talas om att frågan om försvaret av alliansens territorium är tillbaka på dagordningen, om en tyngdpunktsförskjutning i riktning mot att konsolidera de nya medlemmarnas säkerhet, och om att förhindra att Georgienkrisen leder till en devalvering av Natos säkerhetsgarantier. Det nya modeordet skall vara *geography matters*.

Många åtgärder för att stärka alliansens trovärdighet och förmåga att skydda sina östliga medlemmar kan genomföras utan större åthävor: planering, spel, stabsövningar, tilldelning av områdesansvar osv. Men alla åtgärder varken kan eller bör föregå helt i det tysta. Om inte annat så kan man behöva vidta åtgärder som för den allmänna opinionen i de östliga medlemsländerna visar att Nato inte glömt bort dem och att Nato inte är en papperstiger. Om Ryssland reagerar på dessa steg genom motåtgärder eller hot kan det utlösa en negativ dynamik. Det kan noteras att Moskva redan reagerat på det polsk-amerikanska beslutet om ABM- och luftvärnsrobotar genom att tala om att rikta fler missiler mot Polen.

Det bör understrykas att den pågående utvecklingen inom Nato från statiskt försvar till mer expeditionära och flexibla försvarsförmågor i detta sammanhang kan ses som en tillgång, som inte står i motsats till en ökad tonvikt på artikel 5. Snabbt gripbara och deployerbara förband skulle kunna användas för att förstärka allierade i en kris, likaväl som de kan sättas i fjärran land. Därmed uppnår man försvarsförmåga utan den fredstida framgruppering av större förband som på ryskt håll skulle uppfattas eller framställas som ett hot och en provokation. Även om en ökad tonvikt på artikel 5 är väl förenlig med en fortsatt strävan mot expeditionär förmåga kan man på marginalen tänka sig justeringar, främst i de länder ligger geografiskt nära Ryssland.

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 22 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

Som redan nämnts kan man förvänta sig delade meningar inom Nato angående hur Rysslands agerande bör värderas och bemötas. USA har för mycket politiskt kapital investerat i Nato för att tillåta att alliansens trovärdighet på allvar sätts i fråga, och båda presidentkandidaterna har annonserat en hård linje. Storbritannien har en liknande hållning, och har därtill redan ett kyligt förhållande till Ryssland sedan mordet på Litvinenko. Många av öst- och centraleuropéerna vet sedan länge vad de vill. I den andra änden av spektret kan finnas västeuropeiska stater som av olika skäl vill undvika en konfrontation med Ryssland, liksom krav på ökade försvarsåtaganden.

Det hör dock till saken att delade meningar i små och stora frågor löper som en röd tråd genom alliansens historia, från tidigt 1950-tal till idag. Trots att det tidvis varit stormigt finns det en kultur av att bygga konsensus, och det har ändå till slut nästan alltid gått att komma överens. Oddsen verkar hyggligt goda för att så kommer att bli fallet även nu. Tysklands förbundskansler Merkel har bitvis markerat en hårdare hållning mot Putins Ryssland än ledaren för hennes koalitionspartner socialdemokraternas Franz-Walter Steinmeier (som var Schröders stabschef). Det är nyval nästa år, och Merkel, som leder tydligt i opinionsundersökningarna, kan mycket väl komma att bilda regering utan socialdemokraterna.

President Sarkozy har visat att han gärna ser en återintegrering av Frankrike i Natos militära strukturer, givet vissa villkor. Det sätt på vilket Medvedev och Putin nära nog förödmjukade Sarkozy om det georgiska stilleståndsavtalet kan också tänkas göra Frankrike mindre benäget att framöver lita på ryska avsikter och försäkringar. Om de tre stora europeiska allierade kan enas om en linje som kan förenas med USA:s och de östliga medlemmarnas kan knappast exempelvis Italien hålla emot. Utsikterna att få med Frankrike på en fast linje mot Ryssland och åstadkomma vad som skulle vara en historisk återintegrering i de militära strukturerna ökar sannolikt om man kan nå en stor överenskommelse i EU-Natofrågan, med amerikansk acceptans för en tydligare säkerhetspolitisk roll för EU.

EU

I Georgienkrisens akuta skede var EU, genom ordförandelandet Frankrike, den mest aktiva och synliga av de västliga aktörerna, medan både Nato och USA höll en lägre profil (USA verkade knappt veta vad man skulle göra, har det sagts). EU har också fått en tydlig roll i implementeringen av avtalet genom att 200 observatörer placeras i Georgien, och har av Ryssland gjorts ansvarigt för Georgien ”sköter sig”. Emellertid utgör krisen i sig en utmaning mot EU:s approach till säkerhet med tonvikt på *soft power* och integration, och den har kastat sökarljuset på gamla frågor om EU:s trovärdighet som säkerhetspolitisk aktör. Krisen kan – med ett slitet uttryck – sägas ha ställt EU inför ett vägsval.

Visserligen hade EU:s ordförandeland Frankrike en mycket aktiv nyckelroll i processen att förhandla fram ett eldupphör och ett ryskt tillbakadragande till enklaverna. Men Ryssland markerade tydligt dels att det var stormakten Frankrikes president man förhandlade med, inte EU:s ordförande, dels att respekten för förhandlaren inte var alltför stor. Vidare föll rampljuset inte bara på det som åstadkoms, utan också på

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 23 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

ordförandeskapets och det europeiska rådets tillkortakommanden. Dit hörde ordförandeskapets svårigheter att få avtalet entydigt och att få Ryssland att uppfylla sina åtaganden och lämna den ”säkerhetszon” inne i Georgien man upprättat med hänvisning till en luddig formulering i avtalet. Dit hörde också medlemsstaternas uppenbara svårigheter att ena sig om en gemensam linje angående krisen och Rysslands agerande.

Svårigheterna att nå en gemensam hållning och politik gentemot Ryssland har länge varit en akilleshäla för EU:s anspråk på att vara en trovärdig aktör inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Medlemsländerna har av historiska, politiska och ekonomiska (beroende av gasimport, annan handel) skäl starkt divergerande synsätt på Ryssland och hur landet bör hanteras. Därtill kommer att Ryssland framgångsrikt har bilateraliserat relationerna och spelat ut olika EU-länder mot varandra, samtidigt som man närmast ignorerat EU-nivån.

Denna splittring har tydligt visat sig under Georgienkrisen. Divergensen i förhållningssättet till krisen var inledningsvis mycket stor: bl.a. balter, polacker, briter och svenskar ville se en tydlig markering mot det ryska agerandet, medan bl.a. tyskar och fransmän föredrog en mer neutral medlarroll. Resultatet blev att man först inte ens kunde ena sig om att fördöma det ryska agerandet; efter Rysslands erkännande av enklaverna som självständiga kunde man dock på ett toppmöte sträcka sig till att fördöma erkännandet och att lägga förhandlingarna om ett nytt partnerskapsavtal på is till dess Ryssland uppfyllt stilleståndsavtalet. Från EU:s sida framställdes detta naturligtvis som en framgång och som en markering, men Putins kommentar visar att man i Moskva inte såg reprimanden som särskilt skarpa: ”Tack gode Gud att det sunnda förnuftet segrade. Vi ser inga extrema slutsatser eller förslag och det är mycket bra.”

Sedan Ryssland gått med på att dra tillbaka sina trupper från ”säkerhetszonen” i Georgien till enklaverna har starka krafter inom EU föreslagit att man bör häva stoppet för samtal om ett nytt partnerskapsavtal med Ryssland, den enda straffåtgärd man kunnat enas kring. Skulle så ske har EU därmed i praktiken funnit sig i att enklaverna brutits loss från Georgien, i att Ryssland förstärkt sin militära närvaro där, och i att EU-observatorerna inte får tillträde till enklaverna. Omfattande ekonomisk hjälp från EU till Georgien kan inte maskera att EU:s mjuka makt i kärnfrågan kommit till korta mot Rysslands hårda. Utfallet blir i så fall dels ett resultat av Ryssland redan kontrollerar området (jfr ”*possession is nine tenths of the law*”), dels EU:s brist på enighet och på tyngd i Moskva. Putins syn på EU förefaller därvidlag ha paralleller med Stalins syn på påven. I sammanhanget kan noteras att Frankrikes utrikesminister avfärdade tal om sanktioner mot Ryssland med att Europa var för beroende av import av rysk olja och gas för att våga ett sånt steg.

Vilken väg EU går i Rysslandspolitiken kommer sannolikt att påverkas starkt av Rysslands fortsatta agerande. Om Ryssland agerar taktiskt klokt enligt salamiprincipen och under en tid inte gör ytterligare framstötter, utan i stället signalerar villighet att samarbeta, kan man förvänta sig en fortsatt splittrad syn på Ryssland inom EU. Om Ryssland däremot fortsätter att gå bryskt tillväga och agerar på ett sätt som ställer EU i dålig dager kan man förvänta sig en ökad tydlighet och enighet i Rysslandspolitiken.

Av det hittills skedda kan man dra olika slutsatser om vilken väg EU bör ta i framtiden. En möjlig slutsats är att EU bör ”fly framåt” och genom institutionella reformer stärka

FOI MEMO	Datum/Date 2008-11-04	Sida/Page 24 (24)
Titel/Title Vad betyder Georgienkrisen?		Memo nummer/number FOI Memo 2573

sin förmåga att verka som utrikespolitisk aktör, och att man behöver skaffa sig militära muskler genom att bygga upp gemensamma staber, etc. Emellertid kan skeptikerna invända att institutioner och strukturer kommer att göra mycket lite nytta så länge medlemmarna inte kan enas om en gemensam linje i storpolitiska frågor, underordna sig helheten, och ställa resurser till förfogande.

Den alternativa slutsatsen blir då att EU bör släppa på ambitionerna att i närtid bli en stor säkerhetspolitisk aktör. I stället borde man enligt detta synsätt koncentrera sig på fyra saker: För det första att stegvis öka graden av sammanhållning och enhet i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, särskilt förhållandet till Ryssland. För det andra att tydligt kräva reciprocitet i regler för ryska investeringar inom EU, och mer kritiskt granska föreslagna affärer där ryskkontrollerade företag är inblandade. För det tredje att koppla hop de nu nationella gasnäten och skapa en ensad gasmarknad inom EU. Detta skulle minska Rysslands möjligheter att spela bilaterala spel och bedriva utpressning, samtidigt som det ger EU möjlighet att förse en medlem som drabbas av avbrott med gas (jfr IEA också känd som oljeklubben, bildad efter den första oljekrisen). För det fjärde intensifiera arbetet med att finna alternativa leverantörer för olja och gas som inte kontrolleras av Ryssland, liksom arbetet på att utveckla andra energikällor.

Till dessa kan man möjligen lägga en femte sak. Ukraina och många andra f.d. öststater sitter till betydande del kvar med en sovjetisk struktur på energiområdet, med ett omfattande slöseri (råvaror var i princip gratis i sovjetekonomin). Det finns redan västliga program för att hjälpa dessa länder att effektivisera sin energianvändning, program sannolikt motiverade av resurs- eller miljöskäl. Till dessa skäl kan nu läggas säkerhetspolitiska. Om EU (eller Sverige, EBRD, OECD...) ²⁵ kunde hjälpa dessa länder att dels effektivisera sin energidistribution och –användning, dels att finna/utveckla andra energikällor än gas från Ryssland, skulle vi hjälpa till att minska deras sårbarhet för det ryska energivapnet. ²⁶ Det kan finnas anledning att överväga om inte en betydande ökning av satsningarna på området skulle kunna ge utdelning på fler arenor.

²⁵ EBRD är den Europeiska utvecklingsbanken, OECD är i-ländernas samarbetsorganisation.

²⁶ Förutom arbete med att minska slöseriet i gasanvändningen skulle del av detta kunna vara hjälp att effektivisera driften i ukrainska kolgruvor och göra dessa betydligt säkrare för arbetarna (stora olyckor sker nu närmast varje år), i kombination med hjälp att bygga moderna miljömässigt rena kolkraftverk för el- och värmeproduktion.

