

Kris och pandemi utmanar Ryssland

Gudrun Persson

*Jag vet att man jämt överdriver förödelserna
och antalet döda,
men att självmant utsätta sig för
den farliga smittan vore oförsvarligt.*
Aleksandr Pusjkin i kolerakarantän 1830

Utvecklingen i Ryssland är av stor säkerhetspolitisk betydelse för länder i Rysslands närhet. Pandemin utsätter inte bara den ryska ekonomin för stora prövningar, utan även det politiska systemet, det som kallas maktens vertikal. Trots pandemin och dess politiska och ekonomiska konsekvenser, förblir Rysslands strategiska mål oförändrade. Pandemin synes ha förstärkt trenderna som fanns före farsoten – det auktoritära anslaget i Ryssland och den anti-västliga utrikespolitiken.

ÅR 2020 INLEDDES ambitiöst i Ryssland med en regeringsombildning och omfattande ändringar i konstitutionen med en allrysk omröstning planerad till den 22 april. De nationella projekten, med stora satsningar på höjd levnadsstandard, skulle få ny fart med den nya regeringen. Därtill planerades 75-årsjubileet av Segerdagen i andra världskriget, den 9 maj, med förhoppningar om stort internationellt deltagande på åskådarläktaren.

Allt detta syftade till att Vladimir Putins politiska system skulle permanentas och legitimeras. Det skulle ske med löften om satsningar på dem som har det sämst ställt, institutionaliserad patriotism och värdekonservatism samt ökad tillväxt. Pandemin lade sordin på glädjestämningen. Rysslands åtgärder för att bekämpa smittspridningen präglades först av en viss yrvakenhet, men därefter har en mängd åtgärder vidtagits och hotet tas på allvar. Den allryska omröstningen sköts på framtiden med flera månader liksom Segerparaden. Till skillnad från ledande politiker i flera länder, tycks Putins förtroendesiffror när krisen slog till inte ha fått någon "coronaskjuts" uppåt – snarare tvärtom.

MAKTENS VERTIKAL I KRISTIDER

Några månader in i pandemins härjningar kan noteras att stormaktskampen mellan USA och Kina fortsätter. Viktiga rustningskontrollavtal har sagts upp. Den säkerhetsordning som har funnits i över fyrtio år utmanas. Det är en säkerhetsordning som Ryssland ifrågasätter. Ryssland vill att Helsingforsavtalet från 1975 och Parisavtalet från 1990 ersätts med en ny europeisk säkerhetsordning, där Rysslands anspråk på en egen intressesfär tillgodoses. Det politiska system som har byggts upp i Ryssland under 20

års tid står inför stora utmaningar, även om det inte finns något som just nu tyder på att systemet är hotat i grunden.

Maktens vertikal, med en stark presidentmakt och lojala guvernörer, fungerar dock illa i tider av oförutsedda kriser, som naturkatastrofer eller nu coronapandemin. I ett auktoritärt system som det ryska finns det inga formella strukturer som tar till vara de största elitgruppernas intressen (inom politik, ekonomi, försvar och säkerhet) vilket begränsar möjligheterna till bredare kompromisslösningar. Beslut fattas främst utifrån enskilda samtal snarare än kollektiva diskussioner. De politiska partierna och Duman, det ryska parlamentet, är svaga institutioner och media är i hög grad statskontrollerad. Det leder till att det tar lång tid för en signal att nå den politiska toppen och omvänt. Incitament att rapportera om kriser och katastrofer finns inte, vilket leder till att riskerna för ryktesspridning är påtaglig. De siffror om antal döda som publiceras officiellt misstänks vara friserade, och myndigheterna beslutade först i juni att börja redovisa mer detaljrikt. Flera månader in i pandemin visade en opinionsundersökning att c:a 23 % av de tillfrågade ansåg att coronan var "ett påhitt av särintressen".

Putin försöker skjuta ansvaret för hanteringen av pandemin ifrån sig så att det finns andra att skuldbelägga. Han har delegerat ansvaret för krishanteringen till federationssubjekten, landets olika territoriella och administrativa delar, och till och med hotat guvernörerna med fängelsestraff om de inte vidtar åtgärder. Till saken hör att sedan 2017 har ett mycket stort antal guvernörer blivit utbytta, det största antalet sedan 1993. Dessa nyutnämnda guvernörer kallas varjager (vikingar) eftersom de oftast saknar koppling till den region de sätts att styra. De är

beroende av Moskva. Många av dessa guvernörer har hamnat i en svår sits med ett stort ansvar utan extra resurser till förfogande.

Rysslands regering har ett samordningsråd, som leds av premiärminister Michail Misjustin, för att bekämpa coronaspridningen. Kontrollen av medborgarna har skärpts med hjälp av lagstiftning och tekniska hjälpmedel som bland annat kameraövervakning och mobilappar. En ny lag har antagits som möjliggör distansröstning via Internet. Om missnöjet växer bland befolkningen kan repressionen förväntas öka, liksom jakten på påstådda yttre och inre fiender.

UTRIKESPOLITIKEN LIGGER FAST

Officiellt framställs Ryssland och det auktoritära politiska systemet i god dager. Ryssland har, enligt denna syn, klarat pandemin bättre, liksom andra auktoritära stater. Västvärlden och EU framställs som svaga, splittrade och egoistiska. Den medicinska hjälp som har skickats till bland andra Italien och USA, har framhållits som ett bevis för att Ryssland är en mer humanitär stat än demokratierna i Väst. Ryssland framhäver landets och den politiska ledningens överlägsenhet för en inhemsk publik och därmed också för ryssar i utlandet.

Inget tyder på att den aggressiva, anti-västliga utrikespolitiken kommer att överges. Dess drivkrafter är alltför starka. En drivkraft är den geopolitiska syn som genomsyrar den politiska och militära ledningen. Man anser att inflytande i världen är ett nollsummespel. Till följd av denna uppfattning avser ledningen att återupprätta Ryssland som en stormakt i världen också med hjälp av militära medel. Ryssland har, enligt denna syn, rätt till en egen intressesfär. Ytterligare en drivkraft för den ryska aggressionen är att den ryska politiska ledningen anser att Ryssland är omringat av en fientlig västvärld och därmed ser varje form av folkligt missnöje som ett hot. Enligt den ryska ledningen är inte regimkritiska demonstrationer ett genuint uttryck för folkligt ogillande utan något som Väst har organiserat i syfte att hålla tillbaka Ryssland och byta ut Rysslands ledning.

Ryssland driver frågan, både i Förenta Nationerna och i G20, om att de internationella sanktionerna som har införts i omgångar sedan 2014 mot Ryska federationen ska tas bort med argumentet att de skulle vara inhumana under en pågående pandemi. Att häva Rysslands egna importrestriktioner på till exempel livsmedel och vissa läkemedel har dock ännu inte föreslagits av den politiska ledningen.

Det ryska initiativet till ett särskilt möte i september 2020 med de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd, i samband med 75-årsjubileet av generalförsamlingens

inrättande, kan ha fått ökad aktualitet. Ett sådant möte, om det blir av, överensstämmer mycket väl med Putins syn på behovet av en ny Wienkongress à la 1815 eller ett nytt Jalta 1945, det vill säga en uppdelning av världen i intressesfärer mellan stormakterna.

Ryssland har också sedan årsskiftet lanserat sin kandidatur till FN:s råd för mänskliga rättigheter 2021–2023, en plats man förlorade 2016.

Rysslands förmåga att utöva inflytande på de före detta sovjetrepublikerna under pandemikrisen påverkas negativt av att Ryssland självt är drabbat. Till exempel har förhandlingarna med Belarus inom ramen för den gemensamma Unionsstaten saktat in. Detsamma gäller förhandlingarna i Normandieformatet om en lösning på kriget i Donbas i Ukraina. Det lågintensiva kriget pågår i Donbas trots pandemin.

Under hösten 2020 genomför flera av länderna i Rysslands närhet val. Det är presidentval i Belarus den 9 augusti följt av presidentval i Moldavien och parlamentsval i Georgien senare under hösten. Detta ger Ryssland goda möjligheter att intensifiera sina ansträngningar att öka sitt inflytande genom politiska och ekonomiska påtryckningar, via media och rysslandsvänliga politiker i dessa länder.

Gästarbetarna i Ryssland, från framför allt Centralasien, kan komma att skickas hem. Förutom att de riskerar att ta med sig coronaviruset från Ryssland, drabbas dessa länders ekonomier, på grund av uteblivna remitteringar, det vill säga gästarbetarna skickar mindre pengar till sina hemländer. Avsaknaden av dessa pengar gör länderna mer sårbara för ryska påtryckningar.

EKONOMIN KRYMPER

Ryssland har under många år prioriterat suveräniteten och den nationella säkerheten framför strukturella reformer av ekonomin för att åstadkomma en högre tillväxt. Det har manifesterats med en aggressiv utrikespolitik och represiv inrikespolitik. När pandemin på allvar nådde Ryssland befann sig landet redan i ett prekärt ekonomiskt läge på grund av ett fallande oljepris.

Hur den politiska ledningen hanterar de ekonomiska utmaningarna är en nyckelfråga. Den nya regeringen som tillsattes i januari hade ett tydligt mandat att satsa på en mängd projekt till fromma för högre levnadsstandard. Nu dräneras resurserna, även om Ryssland har stabila statsfinanser jämfört med många andra länder. På längre sikt riskerar en låg eller ingen ekonomisk tillväxt att undergräva Putins legitimitet.

Trots sin långa tid vid makten har Putin ingen erfarenhet av att styra landet med ett så lågt oljepris. Några ekonomiska prognoser pekar på att BNP kan komma att sjunka med 7-10 procent under 2020.

De flesta ryska hushåll har inga reserver. I takt med att den inhemska efterfrågan minskar kommer Ryssland att behöva använda mer medel för att försöka mildra de ekonomiska konsekvenserna. En stridsfråga framöver är den nationella välfärdsfondens tillgångar. I vilken utsträckning den kommer att användas och hur resurserna fördelas är en viktig indikation på vilken väg Ryssland väljer. Hur befolkningen uppfattar dessa åtgärder – som rättvisa, effektiva och tillräckliga eller ej – kommer att få politiska följder. Om hälso- och sjukvården visar sig undermålig kan detta leda till ökat folkligt missnöje.

MILITÄREN SPELAR EN FRAMTRÄDANDE ROLL

De Väpnade styrkorna, Rysslands försvarsmakt, har en tydlig roll i att bekämpa covid-19 både på hemmaplan och utrikes. Medicinsk personal, saneringstrupp ur CBRN-förbanden (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära) samt medicinsk materiel har sänts till andra länder. Den kunskap de ryska styrkorna samlar på sig kan givetvis också komma till nytta i covid-19-bekämpningen i Ryssland. Vid sidan av försöken att vinna politiska poäng på denna hjälp, finns även en underrättelseaspekt som inte ska underskattas.

Pandemin till trots kringskärs användningen av Internet ytterligare. Enligt en förordning från i maj specificeras förbudet till att sprida information om sin tjänst, förbands-tillhörighet, om andra militärtjänstgörande, samt om var lednings- och reservförband befinner sig. Vidare förbjuds elektronik som kan sprida ljud, bild, film och geoposition. Denna skärpta lagstiftning är ett tecken på att tidigare regelverk inte har efterföljts. Det visar även tydligt att hemlighetsmakeriet kring de Väpnade styrkorna och hela försvarssektorn fortsätter.

Inryckningen av nya värnpliktiga under vårinkallelsen har skjutits upp. I förlängningen medför inkallelsen en påtaglig risk att få in smitta på förbanden. Beroende på smittspridningens omfattning och pandemins långvarighet kan Rysslands militära handlingsfrihet komma att påverkas på längre sikt, främst avseende bemanning och övningar. Den storskaliga övningsverksamheten kan komma att begränsas för att dämpa smittspridningen i det ryska samhället eller inom de Väpnade styrkorna. Färre övningstillfällen medför att förbandens förmåga minskar, men under en begränsad tid blir effekten sannolikt marginell. Om

covid-19-smittan får stor spridning i det ryska samhället är det risk att den ryska försvarsindustrins produktionsförmåga kan komma att påverkas negativt.

FRÅGOR FÖR FRAMTIDEN

På kort sikt, just nu, synes pandemikrisen ha stärkt Rysslands ställning i världen. Utbrottet i Ryssland kom senare än i övriga i Europa. Man har kunnat bistå flera länder med militärmedicinsk hjälp samt fortsatt ta olika initiativ internationellt, till exempel angående sanktionernas avskaffande, medlemskap i FN:s råd för mänskliga rättigheter och förslag om toppmöte med de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd. Den militära förmågan har ännu inte minskat påtagligt, eftersom den beror på så många olika faktorer att den inte förändras drastiskt på kort tid. Därtill drabbar pandemin hela omvärlden.

I sitt närområde har Ryssland goda möjligheter att påverka de val som kommer att hållas senare i år. På hemmaplan finns goda möjligheter till att stärka övervakningen för att kväsa eventuell opposition och folkligt missnöje.

På längre sikt finns många osäkerheter i utvecklingen, inte minst ekonomiska. Det viktiga är att Rysslands strategiska mål – stormakt i världen, rätt till en intressesfär, auktoritärt politiskt system – inte har förändrats av krisen och, av allt att döma, inte kommer att överges på länge än. När den utvecklingen väl kommer, går det fort – och den är alltid oförutsägbar.

Frågan om ett nytt ”litet krig”, en yttre militär operation, kan väntas i syfte att stärka Putins politiska legitimitet i ljuset av fallande opinionssiffror är i hög grad spekulativ. Klart är att Ryssland har fördelen av korta beslutsvägar, vilket möjliggör överraskningsangrepp. Men skulle det ge mer legitimitet åt Putin? Erfarenheten från invasionen och den illegala annekteringen av Krimhalvön 2014 säger att den nationella yran den gången blev kortvarig. Vilken risk skulle en sådan operation medföra? Här säger erfarenheten att om den politiska ledningen bedömer att risken för en stark reaktion från västvärlden är liten, är man beredd att ta den. Det som talar emot är att en yttre militär operation under en pågående pandemi är ett vågspel med osäker utgång. Smittspridningen kan öka och reaktionerna från både det ryska samhället och omvärlden är oförutsägbara. Ett sådant scenario innehåller således ett element av en oförutsedd händelseutveckling som den ryska ledningen fruktar och för vilken det politiska systemet är illa rustat.

Pandemin synes snarast ha förstärkt trenderna som fanns före farsoten – det auktoritära anslaget i Ryssland och den anti-västliga utrikespolitiken, inte minst eftersom

den ryska ledningen anser att ”den som är svag blir slagen”. Den ryska ledningen eftersträvar en ”styrd osäkerhet”. En kombination av militära och icke-militära medel ska användas i dagens och framtidens konflikter. Här ingår militär makt, inklusive irreguljära beväpnade styrkor, informationsoperationer, cyberangrepp, vilseledning, samt diplomatiska, ekonomiska och politiska medel, men även vetenskap, sport och kultur ingår. Både öppna och dolda

åtgärder vidtas, inte minst för att skapa förvirring kring konfliktens beskaffenhet. Denna osäkerhet får direkta konsekvenser för Rysslands grannländer och västvärlden. Det kommer inte att finnas några tydliga tecken för att i god tid upptäcka en nära förestående konflikt. Att hantera denna ovisshet och förbereda sig inför utmaningen från Ryssland förblir lika angeläget som före pandemin. ■

Detta är ett utdrag ur FOI:s rapport Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020 FOI-R--4992--SE.

FÖR VIDARE LÄSNING

Tomas Bertelman, 2019, Från ett kallt krig till ett annat: Stockholm, Leningrad och Moskva 1983-2012, Stockholm, Medströms bokförlag.

Sergej Lavrov, 2020, The Pandemic: Objectives and Lessons Learned, Global Times, 28 May, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4139447?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB (hämtad den 3 juni 2020).

Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna, (red.), 2020, Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019, FOI-R--4752--SE, 75-89.