

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

Søren Riishøj, lektor, Statskundskab, Syddansk Universitet

Inden ret længe er der gået et år siden EU's topmøde i Vilnius. Kort før dette historiske topmøde havde præsident Viktor Janukovitj meddelt, at han i hvert fald indtil videre ikke agtede at underskrive den ”dybe frihandelsaftale” med EU, som ellers var kommet på plads efter flere års intensive forhandlinger. Afvisningen førte til demonstrationer og især på Maidan i hovedstaden Kiev. Og snart blev demonstrationerne rettet mod selve styret og i særdeleshed mod præsidenten. Forløbet derefter kender vi. Præsident Janukovitj og inderkredsen omkring ham flygtede, russerne annekterede Krim, og forsøgene på at finde en fredelig diplomatisk løsning kuldsejlede. Senere kom nedskydningen af det malaysiske passagerfly, en tragedie der blot førte til yderligere optrapning af konflikten.

I dag befinder vi os i en ny kold krig, der dog er en del anderledes end den vi oplevede, dengang Sovjetunionen eksisterede. Frem for alt har vi at gøre med en *ulige* konkurrence, al den stund Rusland økonomisk og militært er klart underlegen. Men konkurrence mellem ulige modparter indebærer, som sagt af Dmitri Trenin<sup>1</sup>, lederen af Carnegie Endowment i Moskva, fare for fejlsvurdering og overreaktion. Kold krig er, ikke som under den første kolde krig, det ”organiserende princip”. Men Rusland er en atommagt. At skabe en sikker verden under globalisering og usikre omskiftelige forhold, det være sig inden for SNG-området, det tidligere Sovjetunionen, i Mellemøsten eller i Asien, er en stor udfordring for verdenssamfundet og for diplomater. De vestlige sanktioner går langt, længere end under den gamle kolde krig. Under den gamle kolde krig blev der ikke i samme grad blokeret for diplomatiske og økonomiske kontakter. Flere af dem, vi egentlig skulle tale med i Moskva, er sanktionsramt. Før 1989 kunne Bolsjoi teatret og sportsklubber kunne gæsteoptræde rund om i verden og vække begejstring, og sport og turisme var ikke ramt, hvis vi ser væk fra Olympiaden i 1980. Europa nægtede, selv under højdepunktet for den kolde krig i begyndelsen af 1980'erne, at begrænse gas - og olieimporten fra Sovjetunionen som krævet af USA.

---

<sup>1</sup> I litteraturlisten til sidst er angivet de artikler, der henvises direkte til undervejs (med forfatterangivelse).

Nationalister i dagens Rusland presser regeringen og præsidenten for at gå hårdt frem, men Ruslands militære formåen er for begrænset til at gennemføre storstilede militæraktioner. En mindre aktion på Krim lod sig gennemføre, men annekteringen vil til gengæld koste den russiske statskasse dyrt.

Det følgende vil jeg forsøge at kortlægge linjerne i russisk udenrigspolitik under Putin, især efter hans comeback i 2012, samt de reaktioner, vi har oplevet i Europa. Som vil fremgå har grundprincipperne i russisk udenrigspolitik helt grundlæggende ikke ændret sig særlig meget over tid, snarere *midlerne*. Perioden fra Sovjetunionens opløsning og frem til 2007 kan med Dmitri Trenin kaldes en mellempperiode eller måske snarere en "mellem-koldkrigsperiode", nu afløst af ny kold krig.

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

Rusland er under Putin blevet "selvbevidst" stat, men hverken en supermagt eller regional hegemon, dertil er den militære og økonomiske formåen for lav. Rusland må ofre mange ressourcer alene på at skabe sikkerhed både indadtil og over for omverdenen og står over for store udfordringer i Kaukasus og også i Centralasien. Kina har vokset sig stærkere end Rusland, og det kan også russerne mærke. Og fra vest rykker EU og NATO op til Ruslands grænser. Ruslands samlede BNP er i dag på en fjerdedel af det kinesiske og EU's og kun en femtedel af USA's! Noget af en forskel må man sige. Men som nævnt af polakken Marek Ostrowski i det poliske Polityka (no. 33, 2014) har den russiske befolkning trods dette oplevet økonomisk fremgang under Putin, og det er med til at understøtte ham.

Takket være stigende olie- og gaspriser i perioder er Ruslands gæld faldet fra 78 pct., da han overtog magten for snart 15 år siden til i dag blot 8 pct. Reserverne var dengang 12.6, i dag over er de 500 mia. dollar. Målt efter købekraftparitet er gennemsnitsrusseren i dag rigere end gennemsnitspolakken! Men sammensætningen af eksporten svarer kun til tredjeverdenslandes. I 2011 udgjorde råstoffer og energi således omkring 80 pct. af den samlede eksport, og maskiner og udrustning til industrien var på blot 4.5. Når det gælder teknologi og innovation halter Rusland langt efter, og det har gjort Rusland sårbar. Forsøgene på at modernisere og diversificere, som det hedder, russisk økonomi har stort set slået fejl, og det koster dyrt, nu hvor der er indført sanktioner fra Vesten.

Men uanset sårbar økonomi ser Rusland stadig sig selv om en regional og til dels også som global stormagt og har svært ved at fravige klassisk imperial tænkning uanset styrtdyk i økonomisk magt.

Rusland modarbejder ihærdigt unipolaritet, dvs. USA-dominans, og ønsker et mere decentralt internationalt system og en styrkelse af de institutioner, hvor Rusland har indflydelse. En "stormagtskoncert" i stil med 1800-tallets konservative "hellige alliance" efter Wienerkongressen i 1815 har stor appel i Rusland og udtrykkes i de sikkerhedspolitiske doktriner. Rusland vil være med ved forhandlingsbordet. Spørgsmålet er, om USA, EU og Kina vil give Rusland en så vigtig rolle. Rusland frygter i hvert fald et tæt samarbejde mellem de to giganter, Kina og USA.

Rusland har en tradition for at tænke geopolitiske og i "nulsum" baner efter princippet om, at gevinst for os er lig tab for modparten. Som sagt af Dmitri Trenin, markerede Putin's overtagelse af magten i 2000 enden på passivitet og Ruslands tilbagevenden som aktiv spiller på den internationale scene, især i det "eurasiske" "postkommunistiske rum". Det har skabt frygt og usikkerhed hos flere af Ruslands nabolande, allermest i Polen og i de baltiske lande. Som formuleret af Andrei P. Tsugankov, er russisk udenrigspolitik, set fra Polen og de baltiske lande, styret af "autoritær ekspansionisme", manifesteret i Georgien krigen i 2008 og senest med annekteringen af Krim. Tsuganov skelner mellem ekspansionisme gennem styrke og ekspansionisme styret af svaghed og desperation, at sikre opbakning hjemme i en tid, hvor økonomien går skidt. Det sidste er særlig farlig.

Til at være regional hegemon hører begrænset suverænitet og imperial adfærd over for nabostater. Selve ønsket om at agere hegemon skaber ikke unaturligt modstand og frygt i nabostater. USA har det samme grundlæggende problem i forholdet til Latinamerika, der i trodsreaktion afviser at tage del i sanktionerne over for Rusland og øger samhandelen med Rusland, og hvor Putin er ganske populær.

Den kolde krigs modsætning, "win-win" situationen, det at både øst og vest vinder fordele gennem samarbejde har meget ringe udsigter lige nu, hvor en ny kold krig raser. Gorbatjov's tanker om et fælles europæisk hus blev aldrig en realitet, heller ikke Medvedjev's og Putin's forskellige forslag om et europæisk-asiatisk samarbejde strækkende sig fra Lissabon fra Vladivostok. Rusland har opfattet afvisningerne fra vestlig side som en fornedrelse og ydmygelse. Rusland har lige siden Sovjetunionens opløsning haft store problemer med at finde sin plads i Europa og i verden. EU og USA selv har heller ikke haft det let med Rusland. Omkring topmødet i Vilnius udtalte både præsident Obama og EU-ledere, at der skal tages hensyn til legitime russiske interesser og de særlige historiske bånd mellem Rusland og Ukraine. Hvordan dette skal udmøntes i handling har imidlertid været uklart. Har Rusland, som sagt af (neo)realister som Zbigniew Brzezinski og Henry

Kissinger, John Mearsheimer og diplomater fra den ”gamle” kolde krig, et berettiget krav på at holde staterne i SNG-området helt uden for de militære blokke? Havde det fx ikke været bedst at mindske forskellene i toldsatser og tekniske standarder i EU og den russisk-dominerede toldunion og dermed mindske de økonomiske omkostninger for Ruslands nabolande, der jo handler stort set lige meget med Rusland og EU? Efterkommes kravet om neutralitet må lande som Ukraine og Moldova og Georgien droppe alle ønsker og forslag om at inddæmme Rusland via et medlemskab af NATO. Som formuleret i en leder i Jyllandsposten 13. august bør Rusland være en del af løsningen men *uden* at svigte Ukraine. Flemming Rose henviser (JP 4.3.14) Jack Matlock, der mener at eneste vej frem er en ukrainsk føderation med vidtgående selvstyre, hvor guvernører vælges og ikke som nu udnævnes af præsidenten. Professor Anatol Lieven (Kiev Post 4.9.14) formulerer sig i samme baner. Mulighederne for en diplomatisk løsning er ikke udtømt, siger han. Vil den østligste del af Ukraine have autonom status må vi leve med det. En autonom status eller (kon)føderation er også blevet foreslået for andre fastfrosne konfliktområder i SNG-området, eksempelvis Nagorno Karabach og Transdniestr. Dette vil kunne åbne for at et Ukraine der bliver fredeligt og tilnærmer sig Vesten og, hvis projektet lykkes, drage øst-Ukraine med. Herhjemme mener Politikens Herbert Pundik (Politiken 7.9.14) i god overensstemmelse hermed, at vi bør respektere Ruslands legitime strategiske interesse i at holde Ukraine uden for NATO og i stedet satse på et europæisk-russisk samarbejde om at få genrejst Ukraine økonomisk. Kina kunne være en partner i denne gode sags tjeneste. Alene ødelæggelserne i det østlige Ukraine er sat til op mod 10 mia. dollar!

Mange spørgsmål trænger til svar – og konkrete svar. Hvad er det dybest set at ”inddrage Rusland” og hvad er ”ikke at svigte Ukraine”? Er skylden for den kolde krig alene Ruslands? Eller har regeringerne i Kiev og Vesten også et medansvar for miseren? Og har diplomaterne gjort arbejdet godt nok? Bliver erhvervslivet (og sporten) gidsler i et geopolitisk spil? Faktum er, at vi i dag står med et kriseramte Ukraine, en ”failing” stat. Skal Rusland inddrages kræves der et dygtigt diplomati, og det har vi ikke haft. NATO-topmødet her i september lagde op til øget engagement militært i det østlige Europa med bl.a. etablering af en særlig hurtig reaktionsstyrke samtidig med at der tilsyneladende åbnede sig en aftale om en varig våbenhvile i kølvandet på Minsk kontaktgruppemødet den 1. september og telefonsamtalen mellem Poroshenko og Putin morgenen efter.

Som sagt af Trenin, støder to geopolitiske projekter sammen og skaber et nul-sum-spil. Høge og duer trækker i hver sin retning og skaber uklarhed og usikkerhed. Putin er kendt for at tænke

kortsigtet og taktisk. Det er svært at se hans langsigtede strategi, men de grundlæggende principper, at Rusland skal være med ved forhandlingsbordet, og NATO ikke skal ramme Ruslands grænser, er vigtige.

Forholdet til Rusland er i det hele taget stærkt følelsesladet og meget bundet op på forskellige fortolkninger af historien. I vest har nogle været "Russia firsters", at forholdet til Rusland må komme først, andre "NATO firsters", og de sidste har vind i sejlene lige nu. Nogle ser Putin's Rusland som det nye "onde imperium", en ekspansiv stat der tørster efter revanche efter Sovjetunionens bortgang, kort sagt den førnævnte autoritære ekspansionisme. De henviser, som fx Volodymyr Valkov i "New Eastern Europe" (12.8.14) til annekteringen af Krim., brugen af det czaristiske begreb "Novorossiya" ("Nyt Rusland") om Ukraine, fortsatte frosne konflikter, etableringen af den Eurasiske Union, brugen af gasvåbnet og Putin-doktrinen om forsvaret af etniske russere i udlandet. Andre i det politiske establishment. vælger en mere "pragmatisk" tilgang. En del partier på den europæiske højrefløj støtter den russiske højre-nationalisme og Putin's euroskepticisme, andre igen ser konflikten som geopolitisk og et meningsløst sammenstød mellem civilisationer.

Den sidste holdning er ret udbredt inden for slavistikken (Rusland-studier). Putin's kritik af det liberale demokrati, hans indgreb over for NGOere og "udenlandske agenter" og migranter er bestemt ikke den europæiske højrefløj fremmed. Den europæiske højrefløj, eksempelvis i Viktor Orbán's Ungarn, mener at se en liberal-socialistisk international sammensværgelse rettet mod Ungarn. Orbán ser liberalt demokrati som en "forældet" system, og antisemitiske udsagn høres også af og til i Ungarn. Regeringer og stater i Europa har forskellige interesser og forskellige historiske erfaringer, når det gælder Rusland. Kort sagt, historiepolitik er en integreret del af udenrigspolitik.

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

Det har også været ivrigt diskuteret, i hvor høj grad den russiske politik har været konstant eller bestemt af, hvem der er ved roret i Kreml. Med andre ord, vil et personskift i Kreml overhovedet føre til forandringer? Er personen Putin roden til alt ondt eller kan vi forvente det, der er værre, hvis og når han går af? Hvem er Vladimir Putin egentlig? Dæmoniserer vi ham som led i vores egen "krigspropaganda"? Eller gør Putin blot det, han *er tvunget til* at gøre under de givne forhold? Og hvem vil afløse Putin? Er alternativet nødvendigvis bedre? Igor Strelkov, "nationalhelten" fra kampene i Donetsk, vil måske udfordre Putin. Han vinder ikke over ham, men han vil kunne præge den politiske dagsorden og udøve pres. Putin er i særlig grad under indflydelse af de nærmeste

rådgivere. Hertil hører eksempelvis forsvarsministeren (Sjojgu), chefen for præsidentadministrationen Sergei Ivanov, viceministeren (Dmitrij Rogosin), udenrigsministeren (Sergei Lavrov) og ministerpræsidenten (Dmitrij Medvedjev). Dertil kommer personer uden formel tilknytning til selve det politiske system og til offentlige embeder, eksempelvis Ruslands rige oligarker.

Fra midten af 2000'erne siden blev diskuteret, om Putin's genvalg, afgang, og senere hans tilbagevenden til præsidentposten fører til ændringer i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Den "underdanige" linje i forhold til Vesten, som kendetegnede årene efter Sovjetunionens undergang, var under alle omstændigheder slut. I 1990'erne var Rusland en svag stat, ja nærmest en "failing" stat. Det gjorde Putin alt for at få rettet op på, dog ikke altid med demokratiske metoder. Det gjorde ham populær på hjemmefronten, for landets indre sikkerhed blev sat i højsædet. Årene siden 2000 har været kendetegnet ved en yderligere centralisering politisk og mindre magt til regionerne.

Også Jana Kobzova og Janek Lasocki fra Slovakiet deler synspunktet, at uanset hvem der sidder i Kreml vil Moskva prøve at være en stormagt og handle som en rationel aktør, der varetager egne interesser over for nabolandene, vil kræve at blive betragtet på lige fod med Vesten når det gælder det nære udland, modsætte sig NATOs og EU's indflydelse op til egne grænser og satse på at etablere nye internationale organisationer eller styrke allerede eksisterende, der ses som særlig vigtige for sikkerheden og kampen mod terrorismen. NATO udvidelse er værst, men EU's "zone of comfort", østpartnerskabspolitikken er også et problem, set fra Moskva. I kølvandet på den 11. september lagde Putin op til at tæt samarbejde med USA i forventning om at blive anerkendt fra amerikanerne, om ikke som en ligeværdig partner, så i hvert fald som en regional hegemon med særlige rettigheder i det nære udland. Det ønske blev ikke opfyldt. Den ny og hårdere linje blev markeret (og rigtig begyndt) i 2007 i Putin's tale på sikkerhedskonferencen i München. I dag er det i russisk optik ikke EU og NATO, men snarere Shanghai Samarbejdsorganisationen, BRICS og til dels WTO og OSCE. Men den Eurasiske Union, toldunionen og den kollektive sikkerhedstraktat, Ruslands eget projekt, har lav tiltrækningskraft. Rusland er for økonomisk svag. Rusland vil samarbejde, hvor Ruslands og Vestens interesser falder sammen, men ikke, hvor Europas og USA's handlinger ses som en trussel mod russiske interesser. Rusland kunne således samarbejde omkring Iran, Syrien, Libyen, Chad, Afghanistan og pirat- bekæmpelse, i hvert fald et stykke. Det var også i russisk interesse. Modstanden var (og er) i særdeleshed rettet mod NATO's udvidelse mod øst, mod oprettelse af missilforsvar uden russisk deltagelse samt mod vestlig støtte til de farvede revolutioner

i stater op til Rusland, der ses som forsøg på at undergave Rusland. Det gjaldt bestemt også Orange-revolutionen i Ukraine i 2004 og senere demonstrationerne på Maidan og det revolution der fulgte efter i 2014.

### **Sergei Lavrov – Putins mand**

I mere end ti år har Sergei Lavrov været Rusland udenrigsminister – og Putin's fortrolige. Han hører til "klubben MGIMO72 gruppen", til den gruppe der er uddannet ved det prestigefyldte Moskvas Statslige Institut for Internationale Relationer (MGIMO), og medlemmerne fra den årgang mødes regelmæssigt, ofte i afsides lande eller områder som Sibirien, Thailand, Amazone eller i Skandinavien. MGIMO er for den russiske elite det Oxford er for briterne og Havard for amerikanerne. Karrieren begyndte for Lavrov på Sri Lanka eller langt væk fra den kolde krigs mest "hotte" områder af verden. I 1980erne gik turen til FN i New York. Efter Sovjetunionens undergang blev han viceudenrigsminister med Kozyrev som øverste chef. Igennem 1980erne fik han den utaknemmelige opgave at varetage russiske interesser i forskellige brændpunkter inden for det nu opløste Sovjetunionen, også betegnet SNG-området, eksempelvis stridighederne i og omkring udbryderregionerne Transdniestr, Abkhasien, Osetien og Nagorno Karabach. For at blive fri for en politisk konkurrent for Kozyrev selv blev Lavrov så igen sendt til New York. Da Putin kom til, avancerede han inden ret længe, for ti år siden, til udenrigsministerposten og blev desuden medlem af Det Nationale Sikkerhedsråd og Komiteen for Terrorbekæmpelse. Putin lagde tydeligvis vægt på Lavrov's erfaring og ihærdige forsvar for russiske interesser overalt på kloden. Opgaven var umulig, for så vidt som Rusland led det ene nederlag efter det andet. I New York modsatte han sig i øvrigt på det kraftigste de restriktioner, der blev lagt fra amerikansk side på diplomater fra Rusland.

Som beskrevet af Michal Kacewicz i det polske "Neevweek" (24.-31.3.14) har Lavrov over årene ikke været blot en "koldkriger". I 2006 skrev han således bogen "Rusland i den globale Politik", hvori han talte om samarbejde og endda integration i Vesten i kampen mod fælles trusler, frem for alt terrorismen. Men varme blev til kulde, først med Orangerevolutionen i 2004 og senere med krigen i Georgien i 2008. Derefter kom uenighederne med Vesten om krigen mod Libyen og fortolkningen af FNs resolutioner om landet, sanktionerne over for Syrien og Iran og nu senest omkring Ukraine efter euro-Maidan samt invasionen på og indlemmelsen af Krim i Rusland. Men tonefaldet hos Lavrov er, som Kacewicz rigtigt siger, noget anderledes hos Lavrov end hos Putin.

Når Putin talte om nazister og fascister på Maidan, som erobrer magten med hjælp fra Vesten, har Lavrov talt om "visse problemer" og om "dialog". Men forskellen er til at overse, diplomater *skal* jo tale om "dialog". Det siges at Lavrov's forbillede er Aleksander Gorsjakov, den mangeårige chef for czaren's diplomati tilbage i 1800-tallet, manden der bragte Rusland ud af isolationen efter Krimkrigen og igen gjorde Rusland til en stormagt. Opgaven for Lavrov i dag, under den ny kolde krig, er ikke let. Men det er jo ikke forbudt af have historiske forbilleder. Spørgsmålet er naturligvis, hvilke?

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

I takt med Ruslands nedtur som global supermagt er forholdet til det "post-sovjetiske" eurasiske rum og "det nære udland" vokset mærkbart i betydning. Med Sovjetunionens undergang har Rusland som nævnt satset på at få rollen som regional hegemon og reintegrere staterne i det nære udland gennem at styrke de politiske, økonomiske og militære bånd og begrænse NATOs og EU's fremtrængen og inddæmning. I en kronik i Jyllandsposten (14.1.14) slår Danmarks ambassadør i Moskva, Thomas Winkler fast, at selv om man i Moskva ved, at landet ikke er en supermagt som i sovjettiden, er det et centralt element i den russiske selvopfattelse og identitet, at Rusland fortsat burde være en central international aktør. I Centralasien har Rusland Kina som konkurrent, men USA's indflydelse er her begrænset. I Kaukasus slås russerne med terror, især skabt af islamisk fundamentalisme, hvilket omverdenen blev tydeligt gjort opmærksom på omkring vinterlegene i Sochi.

Som sagt af Wilfried Jilge stræbes der fra russisk side efter etablering af en særlig "russisk verden" ("Russkij Mir") støttet af ortodoks-slavisk kultur, sprog og historie og en "ny-Rusland" diskursen (om især det sydøstlige Ukraine) som omdrejningspunkter. De områder hvor der bor russere uden for Rusland og befolkninger med slavisk religion, sprog og kultur har særlig høj prioritet. De slaviske lande har, siges det, en fælles kirke, fælles opfattelse af moral og etik og en fælles skæbne. Rusland ses som forsvar "hellige, konservative" værdier, som ihærdig beskytter mod vestligt moralsk forfald. Det slaviske fællesskab, siges det, søger Vesten under USA's lederskab at undergrave gennem kup, som i Ukraine i 2014, eller gennem farvede revolutioner og femtekolonnevirksomhed i Rusland og i Ruslands nabolande. Et vestvendt Ukraine ses som en trussel.



Efter sit politiske come-back i 2012 lancerede Putin planen om en Eurasisk Union omfattende Rusland, Hviderusland, Kazachstan og efter planen også Armenien og i en eller anden grad Ukraine. Toldunionen trådte i kraft i 2010 og blev i 2015 omskabt til en "Eurasisk Union". Medlemslandene, Rusland, Kazachstan og Hviderusland vedtog i 2010 en fælles ydre toldtarif og omkring 85 pct. af importafgifterne blev harmoniseret. Den ydre toldsats er høj, Kazachstan måtte således hæve sine toldtariffer fra 6.5 til 12.1. Ruslands dominans er stærkt iøjnefaldende. Rusland har 86 pct. af toldunionens BNP og 84 pct. af den samlede befolkning! Trods handelsliberalisering er de interne økonomiske spændinger bestemt ikke overvundet, for de tre økonomier er ikke komplementære, hvilket begrænser toldunionens positive virkning på samhandelen ("trade-expansion"). Russerne har heller ikke vejet tilbage for lejlighedsvist at indføre handelsbarrierer, fx på mælkeprodukter fra Hviderusland. Men de barrierer for import fra Hviderusland er stort set fjernet, nu hvor Vesten har indført sanktioner. I den forstand har de vestlige sanktioner gavnnet Hviderusland. Men krigen og krisen i Ukraine skaber ustabilitet indadtil i Hviderusland, og Lukasjenko har derfor været aktiv spiller i forsøget på at finde frem til en forhandlingsløsning omkring det østlige Ukraine. De historiske erfaringer med toldunioner er i det hele taget blandende, i særdeleshed når vi har at gøre med tilbagestående ikke-markedsliberale økonomier uden stærk fælles politisk overbygning og styring, og den konklusion passer godt på toldunionen mellem Rusland, Hviderusland og Kazachstan.

Hviderusland er økonomisk afhængig af Rusland og frygter, at krisen i Ukraine skal ramme Hviderusland selv. Bruttonationalproduktet i Hviderusland er iflg. Charles Grant 50 pct. højere end i Ukraine, eller næsten lige så højt som i Rusland. Arbejdsløsheden er lav, men det skyldes, at omkring 70 pct. af arbejdsstyrken stadig er beskæftiget af staten. Hviderusland har ikke anerkendt annekteringen af Krim. Men omkring 10-15 pct. af landets BNP skyldes russiske subsidier, så Hviderusland kan ikke bryde med Rusland. Spørgsmålet er dog, om Hviderusland overhovedet har fordele økonomisk af toldunionen og Den Eurasiske Union. Det er subsidierne fra Rusland, der har betydning

Putin's planer blev udfordret af EU's østpartnerskabspolitik og EU's dybe frihandelsaftaler med lande i SNG, der var (og stadig er) uforenelige med et medlemskab af toldunionen og Den Eurasiske Union. Ukraine, Armenien og Moldova havde helt fra start svært ved at finde balancen mellem øst og vest, og spørgsmålet om økonomisk integration blev snart et spørgsmål om geopolitik. Rent økonomisk ville de lande have gavn af et samarbejde mellem EU og Rusland med en harmonisering af toldregler og tekniske standarder, herunder for fødevarer. Målt efter økonomisk

styrke udgør Rusland ikke et alternativ til samarbejde med Vesten, men de politiske og økonomiske forbindelser og de personlige forbindelser mellem Rusland og staterne i det "nære udland" er stærke nok til, at Rusland kan destabilisere lande, der fraviger "to-vektor" politikken og vælger Rusland helt fra.

Ruslands politik over for *Ukraine* har helt naturligt været genstand for særlig stor opmærksomhed. Med over 40 mio. indbyggere, en betydelig militærindustri og som transitland for russisk gas er Ukraine særlig vigtig for Rusland. Dertil kommer de rent geopolitiske interesser fra russisk side og de nære slaviske historiske bånd, på både godt og ondt. Stefan Meister har sikkert ret i, at Rusland ikke har haft som plan at annektere det østlige Ukraine, for det ville være alt for omkostningsfyldt både politisk og økonomisk, men Rusland ønsker at Vesten skal acceptere at begrænset suverænitet for Ukraine også betyder russisk indflydelse. Som sagt af Ian Bond fra Centre for European Reform, er Putin ikke alene om at have problemer med at acceptere, at tidligere "kolonier" går egne veje. Winston Churchill, siger Grant, havde det svært med, at Irland skulle have ret til at formulere sin egen udenrigspolitik og være neutralt under den kolde krig, flere årtier efter landet opnåede selvstændighed. Det samme gælder Rusland og Ukraine. En varig løsning kræver, at *også* Rusland bliver en del af løsningen. Rusland handler, siger Stefan Mester, ud fra to optioner, enten et fremtidigt Ukraine som føderaliseret/regionaliseret *eller* som en permanent "failed" ustabil stat. At Kiev-regeringen kan slå oprøret i øst effektivt ned militært og sikre stabilitet er ikke sandsynligt. Efter alt at dømme har Poroshenko erkendt dette. Derfor våbenhvilen med separatisterne. En del af det politiske establishment og russisk erhvervsliv ønsker kompromis, men nationalister handler stik modsat.

### **NATO-udvidelsen**

Som formuleret Karsten Jakob Møller fra DIIS i en kronik i Jyllandsposten og en analyse i Politiken (22.8.14) er der grund til selvransagelse og besindelse hos alle parter i konflikten, også Vesten og Kiev. Skal Ukraine fortsat bestå som en selvstændig stat, skal der findes en *modus vivendi*, som kan accepteres af ukrainerne, både dem i vest og i øst, samt af EU og Rusland. Det vil formentlig, som tidligere sagt, indebære et garanteret neutralt Ukraine, der kommer til at bestå af regioner med en betydelig grad af selvstyre, men uden Krim, i hvert fald i lang tid frem. Iflg. det britiske avis "Independent" nåede Putin og Merkel efter annekteringen af Krim frem til en "forståelse", der minder herom. I en kommentar i Politiken skriver også Thomas Friedman, kommentator, New York Times (11.4.2014), at der er gode grunde til også vestlig selvreflektion. At tage Rusland alvorligt

betyder også, at vi lærer af vores store fejl efter Berlin-murens fald. Den store fejl var at tro, at vi kunne udvide NATO - da Rusland var svagest og mest demokratisk – og at russerne ville være ligeglade. Det var at tro, at vi kunne behandle et demokratisk Rusland som en fjende, som om den kolde krig stadig var i gang, og forvente, at Rusland samtidig ville samarbejde med os, som om den kolde krig var overstået – og at det ikke ville skabe en anti-vestlig modreaktion som eksempelvis Putins politik. Friedman gengiver udtalelser tilbage i 1998 af nu afdøde George Kennan, arkitekten bag inddæmningspolitikken. ”Jeg (Kennan) mener, at NATO-udvidelsen er begyndelsen til den kolde krig. Jeg tror, at russerne gradvis vil reagere meget negativt, og det vil påvirke deres politikere. Jeg mener det var en tragisk fejltagelse. Der var ingen som helst grund til dette. Ingen truede nogen”. I den førnævnte kommentar i Politiken (7.9.14) henviser Herbert Pundik til netop Kennan.

En holdbar løsning for Ukraine i dag indebærer set i det perspektiv, at EU, USA og Rusland, meget gerne også Kina, i fællesskab tager deres ansvar alvorligt og bidrager til at redde Ukraine fra truende bankerot. Russerne må opgive imperial politik og acceptere effektiv kontrol langs grænsen til Ukraine, Vesten må til gengæld respektere Ruslands legitime interesser og definere, hvori de består. Alternativet er det værst tænkelige, siger Karsten Jakob Møller, et Ukraine i total Antiterroraktionerne, siges det fra forsvarsministeriet, standser ikke før separatisterne hæver det hvide flag og overgiver sig. Men separatisterne har erklæret, at hvis det er strategien, så vil ”kupmagerne” i Kiev komme til at opleve et nyt ”Stalingrad” med kampe fra hus til hus og gade til gade. Men det kan ikke udelukkes, at regeringen i Kiev kan hejre det ukrainske flag i Luhansk og Donetsk. Men at skabe fred og forsoning er en helt anden sag. Og som sagt af Farced Zakaria, at gennemføre en demokratisk transition i et land uden demokratiske traditioner kan let føre magten over til illiberale eller åbenlyst udemokratiske politikere. For en militær sejr vil oligarkerne og private hære og militser tage en stor del af æren, og de vil kræve betaling, når regnskabet kommer.

Lige nu er udsigterne for fred ikke lyse. Der blev omkring månedsskiftet august-september 14 ført forhandlinger i Minsk, men straks derefter iværksatte separatister støttet af flere russiske soldater en modoffensiv. I begyndelsen af september blev indgået en (skrøbelig) våbenhvile. I værste tilfælde står vi med en uløst konflikt i mange år frem i tid. Vi har de vestlige sanktioner, de russiske modsanktioner, ja Ukraine har vedtaget egne sanktioner, men der føres dog samtidig forhandlinger i Minsk og forhandlinger mellem stormagterne og mellem topembedsmænd fra Rusland og Ukraine, der måske går i den retning, som Karsten Jakob Møller taler om. Tyskland har på det sidste

optrappet deres engagement. Poroshenko-planen er ikke helt død, men har det ikke godt, og faren for en større russisk militær intervention er ikke helt drevet over. Men våbenhvilen giver grund til behersket optimisme. Kommer det til intervention, vil Rusland blive helt isoleret i det internationale samfund, blive "et nyt Nordkorea", lyder det fra Washington. Men et isoleret atombevæbnet Rusland kan blive *mere* nationalistisk og dermed farligt. De vestlige sanktioner vil i tilfælde af en mere åben russisk intervention blive yderligere optrappet, og der vil givetvis blive sendt også regulære kampvåben til Kiev. Et NATO medlemskabsperspektiv for Ukraine vil bringe russerne helt op i det røde felt. I øjeblikket går den vestlige støtte, bl.a. etablering af en "trust fund" via NATO, mest til udstyr som hjelme, beskyttelsesdragter, træning og bedre organisering og militær planlægning, men det står de enkelte NATO-lande frit for at sende regulære våben. Obama har sagt, at det vil kunne ske. Merkel's Tyskland vil ikke være med. Putin kan ikke acceptere en "slagting" af separatisterne i Luhansk og Donetsk har derfor fortsat sendt de våben, der er nødvendige for at forhindre det, og som efter planen skal tvinge Kiev-regeringen til at våbenstilstand, hvilket også lykkedes. Om den østligste del af Ukraine bliver en autonom region, et nyt Trnansdniestr, er en mulighed.

Samtidig diskuteres mulighederne for udvidet humanitær bistand til den østlige del af Ukraine foranlediget af krav herom fra Moskva. De russiske leverancer og konvoy'er frygtes i Kiev blot at være et dække over en snigende militær intervention, forsøg på at stække den ukrainske fremmarch og fortsættelse af den russiske "hybridkrig". Leverancerne fra Rusland skal iflg. Røde Kors selv kanaliseres via Røde Kors og også accepteres af værtslandet, Ukraine. Men Røde kors ville forståeligt ikke være gidsel i et geopolitisk spil. Nødhjælpskonvoyerne fra Rusland gav umiddelbart russerne en propagandafordel, og de vendte lykkeligvis tilbage til Rusland efter at have afleveret deres last i Luhansk. Indbyggerne i det krigshærgede øst er bragt i en dybt alvorlig situation. Måske op mod en million er under krigen gjort hjemløse og fordrevne. Der mangler vand, elektricitet og medicin.

Den 17. august blev holdt et særligt udenrigsministtermøde mellem Tyskland, Frankrig, Rusland og Ukraine for at få afværget en yderligere optrapning. Det førte ikke til konkrete aftaler, men dog til fortsatte forhandlinger. Den 23. september mødtes Poroshenko og Merkel, og ugen efter var der møde i Minsk mellem Rusland, EU og Ukraine. Målet var at få skabt en ny våbenhvile, sikre en regionalisering eller føderalisering af Ukraine og støtte genopbygningen af det østlige Ukraine. Merkel gav på sit møde med Poroshenko tilsagn om 500 mio. euro, men udgifterne skønnes at løbe op på mindst 8 mia. dollar eller mere! Også tosidede møder mellem Ukraine og Rusland var

planlagt. Kontaktmøderne i Minsk fortsatte, uanset optrapningen af konflikten, som russerne ser som et forum for en diplomatisk løsning og kontrol med en mulig våbenhviles overholdelse. Som sagt lykkedes det i begyndelsen af september at få etableret en, i hvert fald efter hensigten, længerevarende våbenhvile.

## **Donbas: de ”fire zoner”**

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

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

Bohdan Butkevych mener, at Donbas-regionen kan opdeles i fire ”mentalt-elektorale” zoner. Den første er det klassiske *kul*-producerende Donbas, som begynder i Krasnoarmiisk og strækker sig til det sydøstlige Luhansk. Den region er i dag ikke særlig pro-russisk, da mange er blevet lukket, da eksporten til Rusland er faldet, og Rusland selv lider under uprofitable kulminer i den russiske del af Donbas.

Den anden zone er det *industrielle* Donbas, der også omfatter Sloviansk og Kramatorsk og dele af Luhansk. Her finder vi store industrivirksomheder som NKMZ i Kramatorsk og Azot i

Severodonetsk. Her har de pro-russiske separatister størst støtte. At støtten er stor i Sloviansk skyldes for en del byens placering langs Rostov-Kharkiv motorvejen, som er noget af et trafikalt bindeled.

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

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

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

Rusland og EU har aldrig været på god talefod. Rusland har til stadighed foretrukket at handle uden om EU's institutioner, som Rusland aldrig rigtig har forstået, og i stedet satset på stat til stat samarbejde, især med de store EU-lande, Tyskland, Frankrig og Italien. EU har ikke været indstillet på at acceptere og forhandle med de institutioner, fx toldunionen, som Rusland har oprettet med stater i SNG-området. Men fra 1994 har vi haft forskellige varianter haft partnerskabsprogrammer mellem EU og Rusland. Rusland, og EU har løbende holdt halvårlige topmøder med Rusland for at styrke det politiske og især økonomiske samarbejde, så langt det nu har ladet sig gøre. I 1999 vedtog EU en fælles strategi for Rusland., fulgt op 7 år senere af ”The EU Country Strategy Paper on Russia (2007-2013)”. Rusland blev også en del af G-8 og senere af WTO. Siden annekteringen af Krim har Rusland været udelukket fra G8. I 2000 blev lanceret ”fire rum” for et samarbejdet mellem Rusland og EU. Der blev også oprettet et permanent partnerskabsråd på ministerniveau, en parlamentarisk komite, afholdt regelmæssige møder på embedsmandsplan samt oprettet en række underkomiteer og arbejdsgrupper. Senere, i 2004, blev også Rusland medlem af verdenshandelsorganisationen WTO. Senere engagerede EU og flere EU-lande sig i det der blev kaldt et projekt for modernisering, hvis formål var at gøre russisk økonomi mindre baseret på olie og gas.

Ruslands interesse i et samarbejde med EU har mest fokuseret på at erhverve sig teknisk know-how, direkte investeringer og kreditter og lån på det vestlige finansmarked. Energisamarbejdet har været særlig vigtigt. Men som sagt blev der også talt om modernisering og diversificering af den russiske økonomi. Så sent som i januar 2014 lancerede Storbritannien et program for flere russiske

investeringer i UK. I forhold til Tyskland blev i Medvedjev's præsidentperiode startet et særligt partnerskab for moderniseringsprogram, men det program og samarbejdet med EU i det hele taget blev nedprioriteret, da Putin vendte tilbage på præsidentposten i 2012. Der er slet og ret satset alt for lidt på innovation og forskning. Det koster Rusland dyrt i dag nu, hvor der er indført sanktioner, for vi har stadig at gøre med et Rusland der er alt for afhængig af import af vigtig teknologi, en petrostat.

Under kommunismen var den sovjetiske økonomi lukket over for omverdenen og mindre sårbar over for sanktioner. Sådan er situationen ikke i dag. Ruslands udenrigshandel er på over 50 pct. af landets BNP, dobbelt så meget som Brasiliens! Når Rusland ned på Brasiliens niveau for udenrigshandel i forhold til BNP er meget vundet, men dertil kræves økonomisk omlægning og effektivitet. Rusland er stærkt afhængig af adgang til de finansielle markeder og udenlandske investeringer. Begrænsningerne i låneadgang har efter manges vurdering været det værste for den russiske økonomi.

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

Brugen af sanktioner som politisk våben har været diskuteret meget op gennem historien. Sanktioner kan groft sagt være økonomiske, militære diplomatiske og kulturelle, fx føre til sportsboykot. De blev brugt under den kolde krig over for Sovjetunionen, fx via COCOM-reglerne, der forbød militær-relateret eksport til den kommunistiske verden. De blev også brugt, dog i begrænset omfang, over for Sydafrika under apartheid-styret og i nyere tid over for Iran. USA har egenhændigt brugt sanktionsvåbnet i adskillige tilfælde, også over for Rusland, mens de europæiske lande har været tilbageholdende. Sanktioner er signalgivende, de bruges i fraværet af ønsket om regulær krig (som kan blive atomkrig). Sanktioner udtrykker de sanktioneres vrede, men de kan ramme den brede befolkning og kan styrke de siddende regimer. Umiddelbart blev Putin styrket, men meningsmålinger viser, at den russiske befolkning, blot 7-8 pct., er indstillet på at gå ned i levelfod. Inflationen i Rusland er steget, og den russiske regering har følt sig tvunget til at øge afgifter ("mom'sen") med 3 pct., for at få lukket hullet på statsbudgettet. Sanktioner er et tveægget sværd, da det sanktionerende land i en eller anden grad selv rammes på pengepungen. Frankrig standsede i begyndelsen af september leveringen af det første krigsskib til Rusland. I forbindelse med NATO-topmødet i begyndelsen af september blev vedtaget nye sanktioner, der dog kan suspenderes, hvis den vedtagne våbenhvile holder. Særlig hårdt ramt af sanktionerne og ikke mindst de russiske modsanktioner er Finland. Finnerne har derfor forhandlet direkte med præsident Putin

om at få lempet de russiske sanktioner, og Finland vil ikke, blev det sagt i Helsingfors, indføre nye sanktioner mod Rusland pga. de russiske modsanktioner. Men Finland måtte ikke desto mindre, formentlig modstræbende, gå med til de nye sanktioner, der blev vedtaget i begyndelsen af september.

Også andre EU-lande melder fra. 13. august i år meldte den tjekkiske præsident Milos Zeman åbent ud, at sanktionerne mod Rusland er skadelige og virkningsløse. Han henviste til USA's sanktioner mod Cuba, der har været i kraft i mere end 40 år, men ikke har ændret styret. Samme åbne modstand kom fra Robert Fico i Slovakiet og fra Viktor Orbán i Ungarn, det har kaldt sanktionerne mod Rusland "at skyde sig selv i foden". Lande med høj energiimport fra Rusland og lande og ret høj samhandel med Rusland, fx Bulgarien, Cypern, Østrig og Italien, er særlig utrygge. Tjekkerne er særlig bange for restriktioner i "double use" teknologi-eksport til Rusland, der vil ramme eksporten af maskiner og udstyr direkte eller indirekte via tjekkisk eksport til Tyskland. Holland var skeptisk frem til nedskydningen af det malaysiske passagerfly, men skærpede derefter kursen. USA's samhandel med Rusland er kun 10 pct. af EU's. Derfor går sanktioner langt lettere igennem her.

Siden EU's Vilnius-topmøde i november 2013 har spørgsmålet om sanktioner været højt på dagsordenen i EU. Og efter annekteringen af Krim og senere med nedskydningen af det malaysiske passagerfly er de trådt i værk, først over for enkeltpersoner og virksomheder (fase 1 og 2 sanktionerne), senere, efter nedskydningen af de malaysiske fly, også som fase 3 sanktioner, dvs. sektorsanktioner, dog kun rækker et vist stykke. Disse sanktioner vil antagelig blive optrappet efter eskaleringen af konflikten i øst-Ukraine i begyndelsen af september. Særlig hårdt rammer sanktionerne de russiske statsbanker, der ikke får adgang til ny kapital. Derudover standser EU lån til Rusland via Den Europæiske Investeringsbank og EBRD. Sanktioner mod banker rammer ikke vestlige filialer i Rusland, men de vil givetvis bringe udenlandske investeringer helt ned på nulpunktet. I forbindelse med NATO-topmødet i begyndelsen af september fik sanktionsskruen endnu en tand.

Krisen i Ukraine, annekteringen af Krim og beslutningerne efter flynedskydningen har ramt Rusland hårdt. Landets BNP stagnerer, og kapitalflugten er taget kraftigt til. Det nøjagtige omfang af kapitalflugten er usikkert, men det er højt. Selve annekteringen af Krim vil i sig selv koste dyrt, på sigt omkring 80 mia. dollar iflg. flere beregninger. Men Ukraine er allerhårdest ramt på økonomien. For 2014 vil faldet i BNP formentlig være omkring 4 pct., måske op til 10 pct. – og det i det land, hvor det registrerede BNP er på niveau med det finske – og der bor som bekendt 10



gange flere mennesker i Ukraine end i Finland! Ikke desto mindre har regeringen i Kiev vedtaget egne sanktioner over for Rusland og har desuden forsøgt at stramme op over for medierne ud fra sikkerhedshensyn, skærpe udrensningen af embedsfolk ("lustracje", "renselse") og personer med tilknytning til Janukovitj' regime. De indgreb blev mødt med protester fra jurister og journalistsammenslutninger, Human Right Watch og fra OSCE. Det kan blive svært for vestlige lande at redde og forsvare et Ukraine, der er splittet og i stadig højere grad bevæger sig fra en svag "failing" stat mod en autoritær sådan i Georgien efter 2008 og Rusland efter årtusindeskiftet. Spørgsmålet er om den politiske elite i Ukraine kan finde fælles fodslag. Krigstrætheden breder sig i befolkningen, også kritikken af regeringshæren, der næppe er i stand til at indtage Luhansk og Donetsk.

Sanktionerne fra Vest har som sagt fået Rusland til at indføre egne sanktioner over for vestlige lande, især for så vidt angår import af fødevarer. Men de sanktioner rammer russerne selv i form af prisstigninger. Også i Rusland vokser modstanden mod krigen. Visse varer er undtaget, fx medicin til sukkersyge og allergiramte og sportsudøvere. De sanktioner rammer vestlige lande hårdt, men forskelligt. Polen fx er verdens største eksportør af æbler. Hårdest ramt blandt EU-landene er som sagt Finland, der har haft stor samhandel med Rusland og tidligere med Sovjetunionen. Rusland er Finlands tredjestørste handelspartner, og russiske turister lægger omkring 2 mia. dollar om året. Flere lande, ikke kun Finland, forlanger økonomisk kompensation fra EU. Den russiske eksport af olie og gas til EU-landene berøres ikke, men EU vil med sikkerhed gå langt for at nedbringe energiahængigheden af Rusland. Polakkerne har forlangt oprettet en "energiunion" med fælles indkøb af fx gas. Så langt vil samarbejdet næppe gå, men der bliver tale om en ganske betragtelig omlægning.

Rusland selv satser på at forøge selvforsyningsgraden og øge importen fra lande, der ikke har valgt at indføre sanktioner over for Rusland, men det sker ikke omkostningsfrit. Som sagt har Rusland nu fået ekstra svært ved at optage lån i udlandet. Med de vestlige sanktioner er Rusland blevet økonomisk og politisk afhængig af det økonomisk langt stærkere Kina. I maj måned 2014 indgik Rusland således en omfattende energiaftale med Kina, kaldt "århundredes aftale". Efter planen skal Gazprom over 30 år levere 30 mia. m<sup>3</sup> gas til Kina til en samlet værdi af ca. 400 mia. dollar. Det skønnes, at kineserne skal betale omkring 350 dollar pr. 1000 m<sup>3</sup>, måske mere for gassen. Aftalen kan først iværksættes om nogle år. Hensigten er at modvirke det fald i eksporten til Europa, som ventes.

Derudover satser Rusland på at få lettet sanktionspresset gennem udvidet samarbejde inden for BRICS. På et topmøde i den brasilianske by Fortaleza i juli blev præsidenterne for Rusland, Kina, Indien, Brasilien og Sydafrika enige om at oprette nye alternative globale finansielle institutioner som alternativer til de amerikansk dominerede, frem for alt IMF og Verdensbanken. Det drejer sig om en fælles udviklingsbank ("New Development Fund") og en særlig valuta-redningsfond eller reservevalutafond. BRICS-landene har i dag omkring 1/5 af verdens BNP. Udviklingsfonden skal især yde lån til infrastrukturprojekter. Fondens kapital på 50 mia. dollar, skaffet gennem indskyd fra de deltagende stater, kan muligvis blive fordoblet via indskud fra også Indonesien, Mexico, Nigeria og Tyrkiet. Reservevalutafonden har indskud på 41 mia. dollar fra Kina og 18 mia. dollar fra Brasilien, Indien og Rusland. Der er således ikke tvivl om Kina's dominans. Hovedsædet for den nye udviklingsbank er da også placeret i Kina, men staterne har lige andele, og der bliver tale om rotation mellem landene på formandsposten. På topmødet i Brasilien blev også underskrevet en hensigtserklæring om tættere samarbejde mellem de banker, der skal finansiere eksport og stå for forsikring af kredit og eksport. Der taltes på mødet i Brasilien også om en "union" af finansielle børser med parallel registrering af aktier i 7000 selskaber med ca. 8 mia. dollar i samlet markedsværdi. Rusland vil derudover gerne oprette en særlig Råstofreserve Bank og et fælles alternativt institut for energipolitik. For russerne drejer det sig om at finde flest mulige alternativer til afhængigheden af Vesten. På mødet i Fortaleza erklærede Putin, at BRICS-landene ejer 30-60 pct. af verdens samlede råstofreserver, hvilket taler for et tæt samarbejde. Hverken BRICS-samarbejdet eller låneoptagelse via asiatiske børser vil udligne virkningen af de vestlige sanktioner, men kan begrænse den.

Latinamerikanske lande vil et langt stykke erstatte den fødevarerimport, der standser som følge af de russiske sanktioner rettet mod udvalgte vestlige lande. "Revolutionen" i den russiske fødevarerimport er blevet sammenlignet med den, Kina oplevede med den markante stigning i importen af soja, korn og kød fra Brasilien. Indtil i år havde Rusland sat hårde grænser for fødevarerimporten fra Brasilien, begrundet i sanitære forhold. Men det er slut nu. Ekspertter vurderer, at den brasilianske eksport af fjerkræ vil kunne vokse fra 60 til 210.000 ton, også eksporten af sukker, soja og kaffe til Rusland vil stige markant. Allerede nu eksporterer Brasilien til Rusland for 1.2 mia. dollar oksekød og svinekød for 412 mio. Andre latinamerikanske lande bidrager også. Chile håber at kunne sælge til Rusland tre gange flere fisk og andre havets produkter. Og Argentina satser på at sælge smør, frugt og grøntsager. Men meldinger fra Rusland lyder på, at fødevarer importeret fra Latinamerika og Kina er steget i pris, op til 30 pct.! De nye importører udnytter den

begrænsede konkurrence på det russiske marked til at sætte prisen op. Europæisk og amerikansk pression preller af på latinamerikanerne. Putin er i høj kurs her, da mistilliden til amerikansk udenrigspolitik er høj og steget efter de seneste aflytningsskandaler. Kazachstan og Hviderusland, der begge er med i toldunionen, bidrager også til at begrænse virkningerne af sanktionerne, Hviderusland eksempelvis gennem mere eksport af æbler, der ellers er blevet importeret i stor mængde fra Polen, der som bekendt hører til blandt ”høgene” i EU. Men Kazachstan og Hviderusland vil ikke indføre sanktioner over for vestlige lande og kan heller ikke garantere, at vestlige fødevarer ikke finder vej til det russiske marked via Hviderusland og Kazachstan. Hviderusland har faktisk øget importen af fødevarer fra Polen og Litauen, hvilket antyder, at vestlige fødevarer re-eksporteres (under nye navne) og med fortjeneste. Pga. toldunionen er grænsekontrollen til Rusland afskaffet, men russerne overvejer at genindføre den. Hviderusland og Kazachstan er ligefrem kaldt ”illoyale allierede”. Re-eksport og øget egeneksport menes at kunne bibringe Hviderusland op mod 5 mia. dollar i ekstraindtægter. Måske ser Moskva gennem fingre med re-eksporten, da den begrænser stigninger i fødevarepriserne og dæmper de russiske forbrugeres utilfredshed.

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

Det diskuteres, hvor længe den ny kolde krig vil vare ved – og om vi i det hele taget har at gøre med en kold krig. Det sidste benægtes fra officielt amerikansk hold. Som sagt er den ny ”kolde krig” anderledes end den, vi oplevede før 1989. Der er indført sanktioner, men de diplomatiske bånd er ikke kappet helt over. OSCE har fået en uventet vigtig rolle. Den ny kolde krig er ikke global og derfor ikke så omfattende og intensiv som tidligere. Den finder sted i et internationalt system, der ikke er bipolar eller unipolært, dertil er USA ikke stærk nok og den amerikanske kongres ikke indstillet på at, at USA skal agere politibetjent overalt. Det er ikke sikkert, at en ny kolde krig kommer til at vare i 40 år som den gamle, faktisk kan den ophøre og måske blive erstattet af en ny kold krig mellem USA og Kina. Den internationale scene forandrer sig meget hurtigt. Selv omkring Ukraine kan det komme til et forhandlingsgennembrud, selv om det i skrivende stund ser sort ud.

Både Rusland og står over vanskelige dilemmaer. Hvor langt skal der gives indrømmelser uden at tabe ansigt? Hvordan bevæger vi os bort fra et nulsum-spil over mod en ”win-win-situation”? Er det rigtigt at opgive alle planer om Ukraines medlemskab af NATO? Hvordan opfylder vi kravet om at inddrage Rusland uden at prisgive Ukraine? Svarene er meget forskellige. Det som nogle kalder på

nødvendige og rimelige indrømmelser til Rusland, tolker andre som forræderi. Men vi er *tvunget* til at træffe et politisk valg, selv om det er svært. Helt personligt foretrækker jeg en kombination af Poroshenkos fredsplan og det kompromis mellem Putin og Merkel, som den britiske avis Independent omtalte for nogle uger siden. Jeg er er således grundlæggende enig med Herbert Pundik's (og andres) i, at et neutralt Ukraine og en fælles europæisk-russisk (og kinesisk) indsats for at få Ukraine op af den økonomiske afgrund, er eneste farbare vej. Den vej bør i hvert fald afprøves. En permanent våbenhvile, effektiv kontrol langs grænsen og en regionalisering er her særlig vigtigt. Men skal det gennemføres, kræves tilstrækkelig politisk vilje. Lad os se, om den aftale der blev indgået 5. september holder i længden. Høge og duer kan sjældent enes, men høgene bør ikke kunne blokere for de nødvendige løsninger. At det gik godt i 1989, fx i Polen, skyldtes i højeste grad, at moderate kræfter i *begge* lejre fik overtaget. Der er delte meninger om Ukraine i det russiske politiske establishment i Kiev og i høj grad også i inden for EU-landekredsen. Rusland har altid skabt modsætninger i EU. Nogle lande befinder sig geografisk længere borte fra Ukraine end andre, de har forskellige historiske erfaringer, også de økonomiske omkostninger rammer landene meget uensartet. Alt dette har lammet EU et vist tykke, men til gengæld reaktiveret den tysk-franske akse.

Manuskriptet afsluttet 7.9. 2014

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

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

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

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

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

Dmitri Trenin, Russia Reemerges as "Great Power through Union", Carnegie Moscow, 16.2. 2014 og en kommentar til NATOs September-topmøde på Carnegie Endowment Moskva's hjemmeside 4.9. 2014.

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

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

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

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

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

Ian Bond, The EU and Russia, Uncommon species, Centre for european Reform, April 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Iana Dreyer and Nicu Popescu, "The Eurasian Customs Union: The economics and the politics", European Union Institute for Security Studies, March 2014.

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

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

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

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

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

Dertil kommer flere relevante publikationer om emnet fra DIIS, se DIIS' hjemmeside. [www.diis.dk](http://www.diis.dk) .