

Rysk säkerhetspolitik – mål, drivkrafter och konsekvenser

av Gudrun Persson och Jakob Hedenskog¹



Résumé

At a time when Russia is more actively using its military means to achieve political goals, it is relevant to examine Russia's threat perception and to analyse the current military thinking on contemporary military conflicts and future wars. The main objective of this article is to analyse the current Russian security policy, both declared and implemented, and to examine implications for its future development. Here, the Russian security policy goals, its drivers, and consequences are analysed. In doing so, the article addresses the following questions: How has the Russian threat assessment in official doctrines and key policy speeches evolved? How does the political leadership meet these challenges – domestically and externally? How has the military thinking evolved regarding contemporary conflicts and future war? One important conclusion is that there are no signs of an immediate change in Russian security policy, but, in a future time perspective, change may come suddenly. The important point here, as the Crimean operation showed, is that there will not be any precise signs in advance. Therefore, Russia's ability to implement strategic diversion, disinformation, and provocation make it difficult to obtain clear indications of an imminent conflict ahead of time.

”INGEN VILLE TALA med oss om roten till problemen och ingen ville lyssna på oss. Så lyssna nu då.” President Vladimir Putin var mycket tydligt när han i sitt linjetal den 1 mars 2018 visade upp videor av nya vapensystem, varav en del finns – andra håller på att utvecklas.²

Det var inte första gången den ryske presidenten uttryckte sitt missnöje med väst i allmänhet och USA i synnerhet. Men uttalandet illustrerar mycket väl att den ”strategiska avskildhetens politik” fortsätter.³ Ytterligare exempel på detta kom den 15

januari 2020, då presidenten i sitt linjetal tillkännagav en mängd förslag på ändringar i konstitutionen.⁴ Ett av förslagen var att föra in en formulering i artikel 79 om att beslut av internationella organ som motsäger den ryska konstitutionen inte ska vara bindande för Ryssland. Det innebär att Ryssland kan välja att följa avtalen eller att inte göra det, vilket är ett tydligt uttryck för den ryska synen på en suverän stat.⁵

I en tid när Ryssland alltmer aktivt använder sina militära medel för att nå politiska mål, är det därför viktigt att analysera dess

hotbild samt det militära tänkandet om dagens militära konflikter och framtida krig. Syftet med artikeln är att analysera rysk säkerhetspolitik, såväl uttalad som utförd, och att undersöka konsekvenserna av dess utveckling.

Artikeln svarar på tre huvudsakliga frågor: Hur har den ryska hotbilden i doktriner och viktiga policytal utvecklats? Hur hanterar den politiska ledningen utmaningarna – inrikes och utrikes? Hur har det militära tänkandet utvecklats kring aktuella konflikter och framtida krig?

Först definieras den ryska synen på säkerhetspolitik. Sedan analyseras den ryska hotuppfattningen i syfte att ge en bakgrund till dagens och framtidens säkerhetspolitik. Detta följs av tre avsnitt om inrikes säkerhet, utrikespolitik och militärt tänkande om konflikter och framtida krig. Avslutningsvis sammanfattas utvecklingen i ett framåtblickande avsnitt och vilka konsekvenser utvecklingen får.

Iljuset av den breda, holistiska definitionen av säkerhetspolitik i Ryssland, som innefattar områden som hälsovård, kultur och ekologi, är det nödvändigt att begränsa analysen till de tre ovan nämnda avsnitten. Hotbilden har härletts ur de viktigaste doktrindokument, såsom den Nationella säkerhetsstrategin, Militärdoktrinen, utrikespolitiska konceptet och linjetal av presidenten och viktiga beslutsfattare. Den nationella försvarsplanen, *Plan oborony*, som först undertecknades 2013 och sedan uppdaterades 2015, är hemlig och ingår inte i analysen.

Säkerhetspolitik i Ryssland

År 1991 noterade William E. Odom, välkänd amerikansk sovjetspecialist, att de många dimensionerna på temat sovjetisk försvarspolitik nästan aldrig förklarades i detalj i västerländsk analys.⁶ Detsamma kan sägas

om rysk säkerhetspolitik. Ibland behandlas detta ämne som antingen utrikes- eller försvarspolitik. Det händer att inrikespolitik eller militärt tänkande också behandlas, men då sällan samtidigt. Därför är det viktigt att kort undersöka utvecklingen av definitionen av säkerhetspolitik i ryska källor.

Att uttryckligen använda begreppen ”säkerhetspolitik” och ”nationell säkerhet” är ett relativt nytt fenomen i Ryssland. Under Sovjet-tiden var det nationella elementet av säkerhet underordnat social klass och det internationella elementet. Det var först under Sovjetunionens allra sista år som begreppet ”nationell säkerhet” började användas på en politisk nivå.⁷ På säkerhetsrådets hemsida finns över 30 olika strategidokument som behandlar Rysslands nationella säkerhet. Lagen om strategisk planering, antagen 2014, omfattar också nationell säkerhet.⁸ Det viktigaste dokumentet som formulerar säkerhetspolitiken är Nationella säkerhetsstrategin.⁹

Den juridiska grunden för ”nationell säkerhet” återfinns i konstitutionen, de federala lagarna ”Om säkerhet” och ”Om försvar”, militärdoktrinen och andra doktrindokument.¹⁰ Begreppet ”nationell säkerhet” definieras brett. I nationella säkerhetsstrategin behandlas nio olika områden: 1) nationellt försvar, 2) statens och samhällets säkerhet, 3) höjd levnadsstandard för ryska medborgare, 4) ekonomisk tillväxt, 5) vetenskap, teknologi och utbildning, 6) hälsovård, 7) kultur, 8) ekologi, 9) strategisk stabilitet och jämlika, strategiska partnerskap.

Lagen ”Om säkerhet” definierar säkerhetspolitik som en del av både inrikes- och utrikespolitiken. Den omfattar en mängd åtgärder: politiska, organisatoriska, socio-ekonomiska, militära, rättsliga, informationsrelaterade, särskilda och andra åtgärder.¹¹

Hotbilden från Moskvas horisont

Ryssland utarbetade sina säkerhetsdoktriner, utrikespolitiska koncept och strategier under 1990-talet. Klart är att den ryska hotuppfattningen i militärdoktrinerna har varit förhållandevis beständig, med endast små variationer, efter utkastet till 1993 års militärdoktrin.¹² År 1997 publicerades ett koncept för nationell säkerhet.¹³ Militärdoktrinen 1993 hade en mer traditionell inställning till Rysslands nationella säkerhet och koncentrerade sig på yttre militära hot i högre grad än konceptet för nationell säkerhet 1997. Men år 2000 hade den anti-västliga attityden slagit igenom också i de övriga dokumenten.¹⁴

Enligt terminologin i militärdoktrinen görs en distinktion mellan ”militära faror” och ”militära hot”, där det förstnämnda kan utvecklas till det senare. I nationella säkerhetsstrategin används ordet ”hot.”

Ett sådant beständigt hot, kanske det viktigaste, är ”Natos expansion österut”, vilket i nationella säkerhetskonceptet kallas ”oacceptabelt”. Redan 1993 nämndes i militärdoktrinen hotet från ”expansion av militära block och allierade på bekostnad av Rysslands militära säkerhet”. Nato nämndes visserligen inte specifikt, men det är tydligt att det var just Nato som avsågs. Sedan 2010 års doktrin har Nato-utvidgningen blivit ett alltmer uttalat hot. Nationella säkerhetsstrategin från 2009 beskriver Natos säkerhetsplaner som ”militär infrastruktur vid Rysslands gränser”, vilket är ”oacceptabelt”.¹⁵

Ett annat varaktigt hot är ”den unipolära världsordningen”, grundad på dominans av västländer under amerikanskt ledarskap. Ett militärt hot som nämns i nationella säkerhetskonceptet år 2000 är ”Natos övergång till att använda militär makt utanför sitt ansvarsområde och utan sanktion från FN:s

säkerhetsråd.”¹⁶ Ryssland har sedan dess understrukit behovet av att arbeta för en multipolär värld. Idéerna om den multipolära världsordningen lanserades först av utrikesminister Jevgenij Primakov på 1990-talet. Det är en värld som domineras av samspelet mellan olika poler, där ingen enskild makt ska tillåtas hota status quo och agera unilateralt utan att riskera gemensamma, reciproka åtgärder. Efter Natos intervention i Kosovo, har Ryssland vid flera tillfällen ansett sig fritt att agera unilateralt, både i Georgien 2008 och Krim 2014.¹⁷ Den högsta ryska militära ledningen ansåg att Kosovo var en mall för Natos framtida operationer.¹⁸ Den ”unipolära” världsordningen kritiserades också av Valerij Gerasimov, chef för generalstaben, vid ett möte med Krigsvetenskapsakademien 2018.¹⁹

Vidare finns i doktrindokumentet en uppfattning om att Ryssland ignoreras. Redan i nationella säkerhetskonceptet år 2000 noterades att ”försök att ignorera Rysslands intressen när större internationella problem ska lösas kan leda till att internationell säkerhet och stabilitet bryts sönder.” Och i militärdoktrinen år 2000 framhölls som ett militärt hot ”försöken att ignorera (kränka) ryska nationella intressen i lösningen av internationella säkerhetsproblem”.²⁰

Hoten i dokumentet från år 2000 formulerades mot bakgrunden av grundläggande oenighet mellan USA och Ryssland på en mängd områden, såsom robotförsvaret, Balkanpolitiken och den unipolära världsordningen. Icke desto mindre återfanns dessa tankegångar om hot redan under 1990-talet. Det är värt att notera att Andrej Kokosjin, en av Rysslands ledande strategiska tänkare, påpekade att expansionen av Nato sågs som ett hot mot den ryska civilisationen.²¹ Till yttermera visso, ett beständigt hot sedan Kosovos självständighetsförklaring 2008

har varit bruket av militära medel för att åstadkomma regimförändring.

En noggrann läsning av också de senaste doktrindokumentet, såsom nationella säkerhetsstrategin (2015), militärdoktrinen (2014), utrikespolitiska konceptet (2016),²² och ett stort antal linjetal, inte minst presidentens årliga tal till den federala församlingen, visar på följande, beständiga, yttre hotbild: Natos expansion österut, robotförsvaret, regionala och lokala krig vid Rysslands gränser, samt internationell terrorism och radikalism.

Hotuppfattningen innehåller också en medvetenhet om den teknologiska klyfta som finns mellan Ryssland och väst. I syfte att minska denna klyfta har Ryssland investerat i två större beväpningsprogram sedan 2011. Hotbilden speglar, emellertid, inte bara en oro för potentiella hot från en teknologiskt överlägsen fiende, utan även en farhåga för ett direkt hot mot skyddet av det ryska kärnlandet och andraslagsförmågan med kärnvapen – med andra ord, ett existentiellt hot.

Militärdoktrinen år 2014 beskriver det amerikanska konceptet *Prompt Global Strike* som en militär fara. Konceptet lanserades 2003, då det amerikanska försvarsdepartementet valde ett nytt uppdrag, d v s *Prompt Global Strike*, som skulle förse USA med förmågan att slå mot mål i hela världen med konventionella vapen inom loppet av så kort tid som en timme. Man ska inte behöva vara beroende av frambaserade styrkor.²³ Vidare anses i doktrinen att militariseringen av rymden är ett direkt hot mot Ryssland.

Den inre hotbilden kan sammanfattas i följande punkter: kränkningar av Ryska federationens enighet och territoriella integritet; försök att med våld ändra den konstitutionella strukturen, ekonomisk instabilitet till följd av en finansiell kris och den förändrade energimarknaden; utländska underrättelse-tjänster och utländska organisationer; terrorism; extremism, samt slutligen så kallade

färgrevolutioner. De senare anses organiserade av väst och USA, vilket också gör dem till ett yttre hot.

Följaktligen är det viktigt att förstå att bilden av väst som ett hot mot Ryssland har funnits i doktrindokumentet långt innan dagens föreställning om hotet från färgrevolutioner blev förhärskande i dokumentet. Den alltmer bestämda säkerhetspolitiken med höga ambitioner har sina rötter i 1990-talet.²⁴

Inrikes säkerhet

Den ryska politiska ledningen koncentrerar sig främst på inrikes stabilitet och den politiska ledningens överlevnad. Resultatet har blivit en aggressiv utrikespolitik i kombination med auktoritära drag på hemmaplan. Den auktoritära trenden fortsätter och den politiska ledningen anser att färgrevolutioner är ett direkt hot mot dess existens. Denna utveckling är inte ny utan kan spåras till slutet av 1990-talet och särskilt början av 2000-talet.²⁵ Därutöver har det antagits ytterligare en stor mängd lagar som begränsar individens friheter, vilket illustrerar den auktoritära riktningen i det politiska systemet.²⁶

Under en tjuugoårsperiod – allt intensivare sedan 2012 – har det civila samhället kringskurits allt mer av lagar som begränsar exempelvis möjligheten att ställa upp i val, demonstrationsfrihet, pressfrihet och internet. Det politiska systemet präglas av svaga politiska partier och ett svagt parlament i kontrast till styrkan i presidentadministrationen. Den yttre aggressionen och den inre repressionen är krafter som samverkar och förstärker varandra. Presidenten är inte enbart en symbol utan personifierar systemet i dess helhet. Även om det politiska systemet uppvisar en bild av stabilitet så finns en inneboende bräcklighet eftersom det vilar på en enda person och hans förmåga att bringa jämvikt i systemet.

”Problemet 2024”

För att möta framtidens utmaningar har den politiska ledningen investerat i inrikes säkerhet. En av de mest angelägna politiska frågorna på medellång sikt är frågan om maktskifte. Den har stått högt på den politiska agendan i Ryssland i flera år. I presidentvalet i mars 2018 vann Vladimir Putin sin största seger hittills med nästan 77 procent av rösterna. Valkampanjen avspeglade väl det auktoritära systemet eftersom inte en enda av oppositionens kandidater som möjligen kunnat utmana Putin tilläts ställa upp.

President Putins mandatperiod löper ut 2024 då han, enligt 1993 års konstitution, måste avgå. Trots att det politiska systemet av idag har formats noggrant under nästan 20 år, finns det en betydande osäkerhet om dess framtid. För det första skapar inte systemet längre välstånd för befolkningen. För femte året i rad sjunker hushållens disponibla inkomster.²⁷ För det andra kan legitimiteten i systemet ifrågasättas, eftersom Putins popularitet är dalande och den enorma ökningen i förtroende från 2014–2015 har utraderats.

De konstitutionsförändringar som föreslogs i januari 2020 kan ses som ett första försök att hantera det politiska systemets överlevnad på längre sikt. Om förslagen går igenom kan ingen efterföljande president komma att sitta lika länge på presidentposten som Putin gjort.

Orsakerna till det minskande stödet för Putin är flera och mångfacetterade men kan främst sägas bero på missnöje med den ekonomiska utvecklingen, t ex höjd pensionsålder och höjd omsättningsskatt. Pensionsreformen som är ett mycket känsligt politiskt ämne lanserades samma dag som fotbolls-VM invigdes i Ryssland. Reformen är ekonomiskt nödvändig och ligger i linje med internationella finansinstitutioners rekommendationer,

men befolkningen ser reformen som ett svek. Den föreslagna stegvisa höjningen av pensionsåldern var från början från 55 till 63 år för kvinnor och från 60 till 65 år för män. Detta ledde till att Putins popularitetssiffror på kort tid sjönk från 80 procent till runt 63 procent. Efter hundratals demonstrationer i hela Ryssland framträdde Putin i TV och förklarade att han skulle modifiera reformen.²⁸ Den föreslagna pensionsåldern för kvinnor sänktes till 60 år. Detta försök att blidka opinionen var endast delvis framgångsrikt. Protesterna ebbade visserligen ut, men popularitetssiffrorna har inte stigit.

För att hantera de sjunkande popularitetssiffrorna stärker Kreml den federala maktvertikalen på bekostnad av regionerna. Sedan 2017 har ett mycket stort antal guvernörer blivit utbytta, det största antalet sedan Ryska federationen blev efterföljarstat till Sovjetunionen.²⁹ Dessa nya utnämnda guvernörer kallas *varjager* (vikingar) eftersom de oftast inte har någon som helt koppling till den region de sätts att styra. Med andra ord, de är beroende av Moskva.

Även om det politiska styrelseskickets framtid är osäker, kan några trender noteras. Under det första året av Putins nya presidentperiod 2018 har repressionen ökat både politiskt och ekonomiskt. Forskarna Petrov och Rogov menar att endast ett fåtal fall kan motiveras lagligen, medan de allra flesta fallen av ekonomisk brottslighet kan tillskrivas tendensen att kuva byråkratiska eliter. Antalet fall av ekonomiska brottmål som undersöks av Federala säkerhetstjänsten (FSB) har vuxit tre gånger sedan 2012 och domarna blir allt hårdare, dvs långa fängelsestraff snarare än villkorliga domar.³⁰

Samtidigt växer missnöjet i samhället och antalet demonstrationer ökar, såväl av politiska, ekonomiska och andra skäl. Under sommaren 2019 förekom flera fredliga demonstrationer i Moskva inför borgmästar-

valet i september. Demonstranterna krävde fria val och att politiska fångar skulle släppas. Flera demonstrationer har också förekommit på andra platser för att protestera mot att sopor dumpas i norra Ryssland och att en katedral skulle återuppbyggas i en park i Jekaterinburg.³¹ I den sistnämnda dispyten om katedralen fick Putin till sist gå in och döma av.

Sammanfattningsvis pekar den inrikespolitiska situationen mot en tid av politisk osäkerhet när samhällets misstro mot den politiska eliten växer.

Vad vill Ryssland?

Rysk utrikespolitik har två övergripande långtgående mål. Det första är att Rysslands ska bli erkänt som en stormakt i världspolitiken i paritet med USA. Enligt den nu gällande nationella säkerhetsstrategin (2015) är ett av långsiktiga strategiska intressen för Ryssland att konsolidera sin ”status som en ledande världsmakt, vars agerande är avsett att bibehålla strategisk stabilitet och ömsesidigt fördelaktigt partnerskap i en polycentrisk värld”. På ett liknande sätt talar det utrikespolitiska konceptet (2016) om landets behov av att konsolidera sin status som ”ett inflytandecenter i dagens värld”.

Det andra målet är att skapa en rysk intressesfär i det postsovjjetiska området.³² Medan Ryssland på den globala nivån söker en position som en oberoende maktpol – av flera – i den multipolära världsordningen och kräver att få sin röst hörd i alla viktiga globala frågor, så har landet i det postsovjjetiska området hegemoniska ambitioner.³³ Kontroll över en egen intressesfär anses vara en nödvändig förutsättning för att agera som en global makt och en suverän stat. Således är dessa två mål sammanflätade, och Ryssland har visat sig mycket beslutsamt att gå långt för att uppnå dem, inklusive att kränka grann-

länders suveränitet och territoriella integritet med militära medel.

Rysslands strategi i dess närområde

Ryssland vill hindra Natos inflytande och kan inte tolerera existensen i sitt närområde av en före detta sovjetrepublik (möjligen undantaget de baltiska staterna) som är stark – med styrka definierat som politiskt stabilt, militärt moderniserat, ekonomiskt livskraftigt och socialt sammanhängande – och samtidigt provästligt. Det bästa alternativet för Ryssland är att ha svaga grannländer som styrs av proryska regimer, vilket var fallet i Ukraina före Euromajdan-revolutionen 2014. Om Rysslands grannar väljer en väg som leder till djupare integration med väst och samtidigt styrs av en provästlig elit, är det näst bästa alternativet för Ryssland att det landet delas genom en aggression och annektering av en del av dess territorium, vilket gör att det hålls internt splittrat och försvagat.³⁴ Detta har varit logiken bakom Rysslands agerande gentemot Ukraina och Georgien under lång tid.

Det strategiska målet för Ryssland är att ha en ring av stater i sin periferi som har relationer med Ryssland utifrån fruktan för att de annars inte skulle kunna överleva, samtidigt som de fungerar som en buffertzonen mellan Ryssland och Nato. Som sådana kan de tjäna som lämpliga språngbrädor för potentiella ryska aggressiva gränsöverskridande aktioner mot väst, antingen med icke-militära medel om så är möjligt eller med militära medel om nödvändigt.³⁵

Sedan den olagliga annekteringen av Krim 2014 och den militära aggressionen i östra Ukraina, har Rysslands grannländer generellt sett blivit mer skeptiska gentemot tanken på rysk hegemoni. Faktum är att Ryssland bara har varit påtagligt framgångsrikt i separatist-

regioner som Abchazien och Sydossetien i Georgien och Transnistrien i Moldavien, eller i stater som är beroende av Ryssland för sin militära säkerhet och saknar egentliga alternativa samarbetspartner, såsom Armenien, Kirgizistan och Tadzjikistan. Denna strategi har dock varit mindre framgångsrik gentemot Kazakstan och Belarus och tämligen ineffektiv gentemot Azerbajdzjan och Uzbekistan, som bara samarbetar med Ryssland selektivt och i begränsad omfattning.³⁶ Det isolerade Turkmenistan är ett specialfall, som Ryssland har begränsat inflytande över. Ukraina, Georgien och Moldavien har valt västlig integration och har alla undertecknat associeringsavtal med EU. Även om Moskva fortfarande kontrollerar ”olösta konflikter” på deras territorier, vilket begränsar den euroatlantiska integrationen i praktiken, har det varken förmått dem att ändra sin politik eller återfört dem till den ryska intressesfären.

Rysslands strategi utanför dess närområde

Rysslands tillkortakommanden i att upprätthålla en sammanhängande intressesfär i sitt omedelbara grannskap kan emellertid öka attraktionen att agera utanför det postsovetjetiska området och försöka underminera väst för att kompensera för svagheter hemmavid.

Enligt Ryssland kan västmakterna skylas för de ökade spänningarna mellan stormakterna i världen, inklusive i Rysslands eget grannskap. I den nationella säkerhetsstrategin (2015) anklagas USA och EU för att ”förvandla Ukraina till en kronisk instabilitet i Europa och i omedelbar närhet till Rysslands gränser”.

Samtidigt uppfattar Moskva Washingtons tendens till isolering (”Amerika först”) som en svaghet från västs sida. Detta verkar inspirera Moskva till att främja sina positioner

i konflikter utanför sitt omedelbara grannskap, särskilt i Syrien, men också på västra Balkan och till och med i mer avlägsna delar av världen, som till exempel i Afrika och Latinamerika. Ibland har privata militära företag använts i dessa operationer, som i Centralafrikanska republiken, Libyen och Venezuela, vilket ger Ryssland möjlighet att förneka sin egen inblandning. Användningen av privata militära företag ger också Ryssland möjligheter att utvidga sin verksamhet till alltfler länder till en minimal kostnad och risk, och samtidigt utnyttja den lokala ekonomin och utvidga sitt politiska inflytande på västs bekostnad.³⁷

Rysslands aptit på att ingripa begränsar sig inte bara till regioner där väst uppfattas vara på väg bort, utan innefattar även att utmana väst på dess egen hemmaplan. Detta förklarar Rysslands inblandning i folkomröstningen om Brexit i Storbritannien och i presidentvalet i USA 2016. Under presidentvalet i Frankrike 2017 var de franska myndigheterna emellertid mer framgångsrika än de amerikanska hade varit för att skydda valens integritet och på motsvarande sätt minska den potentiella skadan från rysk inblandning.³⁸ Även om Ryssland fortsätter att stödja EU-kritiska, radikala extremistpartier i flera europeiska länder, gör den ökande medvetenheten inom EU:s institutioner det åtminstone svårt för Ryssland att kopiera sina tidigare framgångar när det gäller att blanda sig i val och andra demokratiska processer.

Därför kan det ibland vara mer effektivt för Ryssland att undergräva västs intressen genom att öka aktiviteten på andra håll, särskilt i Afrika. Även om den ryska inblandningen i sig inte ger några direkta resultat, hävdar vissa experter att det kan ge indirekta positiva resultat för Ryssland ändå. Stigande globala råvarupriser kan leda till humanitära katastrofer, vilket skulle kunna resultera i att nya flyktingströmmar når EU, vilka i

sin tur skapar problem för regeringarna i väst. Dessa experter hävdar att ett sådant ryskt agerande skulle vara både billigare och mindre riskfyllt för Moskva än att direkt försöka påverka de stora europeiska länderna som är allt mer misstänksamma mot ryskt agerande.³⁹

För att kompensera för förlusten av marknader i Europa efter sanktionerna på grund av Rysslands agerande i Ukraina och för att finna politiskt stöd i sin rivalitet med väst, arbetar Ryssland aktivt för att skapa alternativa koalitioner med andra auktoritära regimer, särskilt Kina. Det militära förhållandet mellan Moskva och Peking utvecklas snabbt. Det inkluderar utbyte och samordning på hög nivå rörande militär utbildning och övningsverksamhet, såsom deltagande av kinesiska förband i storskaliga ryska militära övningar.⁴⁰ År 2019 lanserade Ryssland och Kina också en gemensam långgräddviddig patrulleringsflygning i Asien-Stillahavsområdet.⁴¹ Inom vissa områden skiljer sig dock Kremels agenda från Pekings. Kinas ekonomiska tillväxt och ökande säkerhetsintresse i det postsovetiska området, särskilt i Centralasien, är svåra för Kreml att tolerera, men Moskva kan inte göra särskilt mycket för att förhindra dessa.⁴²

Offentlig diplomati och säkerhetstjänsternas roll i utrikespolitiken

Ansvar för Rysslands offentliga diplomati ligger främst hos utrikesministeriet och presidentadministrationen. En viktig aktör som verkar under Rysslands utrikesministerium är Federala agenturen för Oberoende staters samvälde, landsmän som lever utomlands och internationellt samarbete, mera känt som *Rossotrudnitjestvo*.⁴³

Ryssland utövar diplomatiskt inflytande i nära samarbete med landets underrättelse- och säkerhetstjänster. Det är svårt, på grund av det sovjjetiska arvet, att skilja mellan offentlig diplomati och aktiviteter för informationspåverkan i Ryssland. Mycket av detta är en påminnelse om svunna tider även om det äger rum i en annan miljö idag och med andra tekniska hjälpmedel.⁴⁴

Under sovjettiden leddes offentlig diplomati som helhet av kommunistpartiet och bestod av propaganda, desinformation, kulturell diplomati och annan ”politisk teknologi”. Den främsta sovjjetiska säkerhetstjänsten, Kommittén för statssäkerhet (KGB), hade en viktig roll i så kallade ”aktiva åtgärder”. Förutom att samla in underrättelser och skriva analyser, försökte KGB att påverka världshändelserna och försvaga västerländska samhällen.⁴⁵ Aktiva åtgärder sträckte sig från mediemanipulation, användning av kommunistiska partier och frontorganisationer till hemliga radiosändningar, utpressning och politiska inflytandeoperationer och andra ”speciella åtgärder”.

För närvarande genomförs aktiva åtgärder av säkerhetstjänsterna, främst Utrikesunderrättelsetjänsten (SVR), FSB och Överstyrelsen (GU) för Ryska federationens väpnade styrkors generalstab.⁴⁶ Ett exempel som belyser de ryska säkerhetstjänsternas agerande utomlands var nervgiftsattacken mot den förre ryske underrättelseofficeren Sergej Skripal och hans dotter i Salisbury, Storbritannien 2018.⁴⁷ Ett annat exempel var mordförsöket på den dåvarande premiärministern Milo Djukanović i Montenegro 2016. Tre år senare dömde en montenegrinsk domstol två ryska medborgare, påstådda hemliga agenter, för engagemang i komploten. Domstolen hävdade att de två männen hade Kremels stöd för att mörda Djukanović i syfte att blockera Montenegros anslutning till Nato.⁴⁸

Ett annat område med påstådd inblandning av säkerhetstjänsterna inbegriper försök att försvaga och splittra väst genom cyberspionage och cyberattacker, till exempel operationen mot Organisationen för förbud mot kemiska vapen (OPCW) i Haag 2018. Samtidigt är de ryska säkerhetstjänsterna fortsatt beroende av att rekrytera cyberbrottslingar, eller helt enkelt engagera dem på tillfällig basis då och då mot att i gengäld ge dem fortsatt frihet.⁴⁹

Det finns allt fler bevis för förbindelser mellan ryska kriminella nätverk och Kremles statliga säkerhetsapparat, särskilt SVR, GU och FSB. Förutom för att starta cyberattacker har rysk-baserade grupper inom den organiserade brottsligheten använts i Europa för en mängd olika syften, inklusive som ursprung till ”svarta pengar”, för att utöva politiskt inflytande, för trafficking av människor och varor och till och med för att utföra mord på Kremles begäran. Enligt Eurostat (EU:s statistikkontor) och Interpol (International Criminal Police Organization) är den rysk-baserade organiserade brottsligheten idag ansvarig för cirka en tredjedel av heroinet på Europas gator och en betydande mängd av trafficking av icke-européer, liksom import av olagliga vapen.⁵⁰

Desinformation

Den ryska ockupationen av Krim och kriget mot Ukraina i Donbas utgjorde klimax i användandet av propaganda, media-manipulationer och falska nyheter. Ryssland använder sig av sådana verktyg i syfte att manipulera opinionen och göra dem till en synlig del av den offentliga diskursen för en inhemsk och utländsk publik. En av de mest betydande skillnaderna mellan sovjetiska och ryska desinformationsoperationer är bruket av internet och sociala medier, som inte fanns tillgängliga under sovjettiden.

Deras förekomst möjliggör uppkomst och spridning av anonyma källor för spridning av förfälskningar som så småningom kan plockas upp av etablerade media.⁵¹

Ryssland använder sig av ett nätverk av tjänstemän, journalister, sympatiserande kommentatorer och internet-troll för att skapa en alternativ verklighet där all sanning är relativ och ingen information går att lita på. Vissa analytiker menar således att information görs till vapen, vilket betyder att det ryska narrativet kan ses som ett anfallsvapen i sig.⁵² Dess mål är att diskreditera väst och flytta över skulden för situationen i Ukraina på västmakterna. När det gäller att försvara Ryssland från anklagelser används olika taktiker. Den brittiske journalisten och analytikern Ben Nimmo har sammanfattat dessa med fyra ord som alla börjar på D (*dismiss, distort, distract, and dismay*) och därför kallar han den för 4D-metoden.⁵³

När information som är fientlig mot ryska intressen visas, avvisar (*dismiss*) ryska ledare den; ett exempel på detta är Rysslands förnekanden att dess soldater var inblandade i annekteringen av Krim. Om informationen kvarstår, förvränger (*distort*) ryska talesmän den, som när Putin sent medgav att ryska soldater faktiskt befunnit sig på Krim under annekteringen, men att de var soldater som redan lagligen var stationerade där; eller som senare i Donbas, att de var där som ”frivilliga”. Om den nedsättande informationen kvarstår är den ryska lösningen att distrahera (*distract*) uppmärksamheten bort från den.⁵⁴ Ibland tjänar distraktionen till att skapa tvivel och förvirring, som i fallet med det malaysiska flygplanet (MH-17), som sköts ned av en rysk Buk-missil över östra Ukraina den 17 juli 2014 och dödade alla 298 passagerare ombord. Ryska statsstyrda medier hävdade till exempel att planet hade skjutits ned av ett ukrainskt flygplan eller en ukrainsk missil. Slutligen, om allt annat

misslyckas, sprider Rysslands kommunikationsarsenal förvirring (*dismay*) genom att varna att ageranden som Ryssland motsätter sig kommer att få katastrofala konsekvenser för dem som planerar dessa, som exempelvis genom referenser från ryska tjänstemän till Rysslands lager av kärnvapen.⁵⁵

Militärt tänkande om konflikter och framtida krig

Att analysera rysk militärteoretisk litteratur i den bredare kontexten av den politiska och militära ledningens linjetal, liksom även av utvecklingen av rysk militär förmåga, kan ge värdefulla insikter om ryskt militärt tänkande och de pågående försöken att utveckla en militärstrategisk doktrin. En ny militärdoktrin väntas bli antagen under 2020.

I detta avsnitt analyseras försöken att stärka den militärpatriotiska fostran, samt det aktuella militära tänkandet om dagens konflikter och framtida krig, inklusive nukleär och icke-nukleär avskräckning.

Militärpatriotisk fostran

Under de senaste tio åren har en tydlig trend kunnat noteras inom konceptutvecklingen, nämligen försvarsministeriets åtgärder i syfte att stärka området militärpatriotisk fostran. Trots ökade statliga medel och lanseringen av Ungdomsarmén, *Junarmija*, en frivillig organisation som syftar till att bibringa barn mellan åtta och arton år militära färdigheter, förefaller ansträngningarna ha varit alltför disparata och utan sammanhållning.

För att komma till rätta med det utnämndes i juli 2018 Andrej Kartapolov till ställföreträdande försvarsminister och chef för en ny enhet, Överstyrelsen för militärpolitiska frågor i Rysslands Väpnade styrkor.⁵⁶ Enheten ska ansvara för att utveckla väpnade styrkornas militärpatriotiska fostran. Namnet

på enheten orsakade viss debatt i Ryssland, eftersom det är närmast identiskt med dess sovjetiska föregångare, Överstyrelsen för politiska frågor (GlavPUR), som ansvarade för den ideologiska fostran. Eftersom de politiska officerarna i de sovjetiska Väpnade styrkorna var allmänt impopulära, reagerade flera ryska analytiker på likheten i namnet.⁵⁷

Vidare ansvarar enheten för att utveckla Junarmija. En annan viktig uppgift för enheten är, enligt försvarsminister Sergej Sjojgu, att organisera arbetet med att bekämpa förfalskning av historien.⁵⁸ Därutöver ska ett militärpatriotiskt centrum skapas i Försvarsministeriets stora parkanläggning utanför Moskva, Park Patriot.⁵⁹ Enligt planerna ska skolbarn från Moskvaområdet kunna tillbringa en vecka där och lära sig grundläggande militära färdigheter. Centrets namn är Avangard, vilket förutom sin ursprungsbetydelse, avantgarde (förtrupp) också är namnet på den nya överljudsrobot som president Putin presenterade den 1 mars 2018. Det är också i Park Patriot som en av de största rysk-ortodoxa katedralerna i världen planeras, blivande huvudkatedral för de Väpnade styrkorna.⁶⁰

Militärpatriotisk fostran för barn är ännu frivillig i Ryssland. På senare tid har emellertid röster höjts som kräver att militärutbildning ska återinföras som obligatoriskt skolämne såsom det var på Sovjettiden. En senator, Viktor Bondarev, ordförande i försvarsutskottet i federationsrådet (tidigare befälhavare för Luft- och rymdstridskrafterna), krävde i ett möte med Utbildningsministern i mars 2019 att denna sovjetiska praktik skulle återinföras.⁶¹ Noteras kan att konstitutionen (artikel 13.2) stipulerar att varje form av statsbärande eller tvingande ideologi är förbjuden.

Huruvida dessa försök att mobilisera stora delar av de yngre generationerna i militärpatriotiska organisationer kommer

att lyckas återstår att se. Klart är dock att den politiska och militära ledningen anser att det är viktigt att vidta åtgärder och lägga resurser på detta område.

Strategi- och doktrinutveckling pågår

Doktriner och strategier utvecklas för att möta olika slags hot. Den ryska debatten idag kretsar kring frågor om huruvida krigskonsten har förändrats i grunden, relationen mellan militära och icke-militära medel, betydelsen av icke-nukleär avskräckning i förhållande till nukleär avskräckning, samt vikten av att bekämpa färgrevolutioner i nutida krigskonst.

Analytiker i väst klistrade snabbt etiketten ”hybridkrig” på Rysslands metoder att använda en kombination av militära och icke-militära medel. Men tanken att Ryssland för något slags ny form av krig mot väst stämmer inte, eftersom den dels ger intrycket av att ryska doktriner är mer utvecklade än vad de är, dels inte säger någonting om målen och avsikterna bakom en sådan förmodad doktrin. Det innebär en risk för fullständig förståelse från ena sidan förstärker den andra sidans förvrängda syn i ett slags snedvridet spegelkrig.⁶² Därtill ger en del analytiker i väst en bild av ett svagt väst och ett Ryssland med överlägsna förmågor, något som direkt spelar Putin i händerna.⁶³ När ryska militärteoretiker skriver om ”hybridkrig” betecknas det uteslutande som en utländsk, västlig förmåga. Dock kan noteras att etiketten, hybridkrig, tycks ha fastnat också i Ryssland och generalstabschefen Gerasimov talar numera om ”krigets hybridkaraktär”, fortfarande dock som ett västligt koncept.⁶⁴ Därutöver skriver Aleksandr Bartosj korresponderande medlem i Generalstabsakademien och flitig skribent om ”färgrevolutioner” och ”kontrollerat kaos”,

nu även om behovet av att utveckla en ”kontrastrategi mot hybridkrig”.

Generalstabschefen Gerasimov höll i mars 2019 sitt årliga anförande i krigsvetenskapsakademien.⁶⁵ Tidigare, före 2014, uppmärksammades hans inlägg knappast alls, men efter den illegala annekteringen av Krim har de rönt uppmärksamhet både i Ryssland och i Väst. Dessa framföranden är främst riktade mot en rysk publik, men i ljuset av västs intresse för dem kan man förutsätta att de också innehåller en del som är riktat mot ett utländskt auditorium. Det är värt att notera att Gerasimovs första tal 2013 publicerades i tidningen *Vojennopromyslennyj kurer*, en publikation med kopplingar till försvarsindustrin som få i väst utanför Rysslandsspecialisternas krets hade hört talas om. 2018 och 2019 trycktes talen i *Krasnaja zvezda*, försvarsministeriets välkända tidning.

Gerasimovs tal ligger helt i linje med de huvudsakliga linjerna i ryskt militärt tänkande de senaste tio åren. Mycket av detta tankegods kommer från den förre generalstabschefen, Nikolaj Makarov. I en bok av Makarov från 2017 visar han på en förmåga att lära sig av det förflutna, att anpassa sig efter realiteterna, något som länge har utgjort en viktig del i utvecklingen av rysk militär förmåga.⁶⁶ En del bedömare i Väst har inte uppmärksammat detta eftersom de endast koncentrerat sig på den så kallade Gerasimovdoktrinen.

Gerasimov behandlar i talet 2019 utvecklingen av en militärstrategi och betonar behovet av att operationalisera densamma. ”Teori utan praktik är död”, noterar han i ett citat från fältmarskalk Aleksandr Suvorov (1730–1800). Han påpekar att operationen i Syrien har inspirerats av ”strategin för begränsade militära handlingar.” Enligt denna strategi ska varje vapengren bilda

tillfälligt sammansatta fristående förband med hög rörlighet som ska kunna användas för att stödja ryska nationella intressen utomlands. De viktigaste för att förverkliga denna strategi är tagande och bibehållande av informationsövertaget, god beredskap hos ledningssystem och stödfunktioner, samt dolda gruppering av styrkor.

För att möta framtida hot, enligt Gerasimov, använder Ryssland ”strategin för aktivt försvar”, vilket innebär en kombination av militära och icke-militära medel. Här ingår militär makt, inklusive irreguljära beväpnade styrkor, informationsoperationer, cyberangrepp, vilseledning, samt diplomatiska, ekonomiska och politiska medel. Själva termen ”aktivt försvar” härstammar från Röda armén under det Stora fosterländska kriget, 1941–45.⁶⁷

Idag är detta inget nytt, utan verkar närmast vara ett retoriskt verktyg för att beteckna den ryska strävan att möta det ”hybridkrig” som det ryska ledarskapet anser att väst bedriver mot Ryssland. Vidare nämner Gerasimov de hot som kommer från de amerikanska planerna för ”Prompt Global Strike”, liksom ”västs färgrevolutioner och mjuka makt.” Det är viktigt att använda de av krigsvetenskapen utarbetade åtgärderna och utveckla denna strategi, noterade Gerasimov, och indikerade därmed att mycket arbete ännu återstår.

Enligt generalstaben omfattar begreppet ”icke-militära medel” även vetenskap, sport och kultur.⁶⁸ Både öppna och dolda åtgärder vidtas, inte minst för att skapa förvirring kring konfliktens beskaffenhet. Även här uppmanar han krigsvetenskapsakademien att utveckla planer och operationer inom detta område, vilket också betyder att ryska militärtänkare har en hemläxa att göra.

En kombination av militära och icke-militära medel ska användas för att hindra fien-

den. Här kan noteras att han i sitt anförande 2013 satte förhållandet mellan icke-militära medel och militära till fyra mot ett.⁶⁹ Sex år senare understryker han vikten av militära medel och Väpnade styrkornas koordinerande roll, vilket visar att just militär styrka i hög grad är en del av nutida och framtida krig. Detta stämmer mycket väl överens med den politiska ledningens ambitioner. Redan 2006 drog Putin i sitt årliga linjetal till Federala församlingen upp riktlinjerna för denna utveckling.⁷⁰ ”Ryssland behöver en armé som har tillräckliga medel för att kunna möta samtliga hot i dagens värld. Vi behöver väpnade styrkor som samtidigt kan strida i globala, regionala och – vid behov – också i flera lokala krig. Vi behöver väpnade styrkor som kan garantera vår säkerhet och territoriella integritet oavsett vad scenariot är”, fastslog Putin.

I sitt anförande 2019 betonade Gerasimov vikten av inre säkerhet, av att förhindra motståndarens försök att destabilisera och skapa kaos, vilket ytterst skulle leda till att stater inte kan styras. Ekonomins roll är central i krig, menade han. Han underströk även betydelsen av att försvarsindustrin i fredstid kan leverera vad de väpnade styrkorna behöver, eftersom han tvivlade på att industrin kunde klara leveranserna när kriget väl startat.

Slutligen är det tydligt att den ryska generalstaben arbetar mycket med inre säkerhet, farorna med folkliga protester, separatism och terrorism och andra hot mot det politiska styresskicket. De ryska Väpnade styrkorna har en roll på hemmaplan att bekämpa ”femtekolonnare”, ett ord som både Gerasimov och Putin använder. Detta ligger helt i linje med den ovan tecknade hotbilden där färgrevolutioner ses som både ett yttre och inre hot.

Nukleär och icke-nukleär avskräckning

På den globala arenan vilar rysk säkerhetspolitik främst på två pelare: kärnvapen och det permanenta medlemskapet i Förenta nationernas säkerhetsråd. Strategisk avskräckning, med betoning på nukleär avskräckning är alltså grunden för rysk militär strategi. Det kan noteras att strategisk avskräckning har en bredare betydelse i Ryssland än i väst, efter den också omfattar både offensiva och defensiva åtgärder, icke-militära medel och tvångsmakt.⁷¹

På senare år har en debatt inletts om en potentiell preventiv användning av kärnvapen, något som skapat kontroverser i både Ryssland och i väst. En del ryska militärtänkare argumenterar för att militärdoktrinen ska ändras så att Ryssland klart uttalar sig för möjligheten till en preventiv nukleär användning. Därför är det värt att notera att det i dokumentet ”Grunder för den statliga militärpolitiken på det marina området fram till år 2030”, undertecknat av presidenten i juli 2017, står att om en militär konflikt eskaleras ”skulle en starkt avskräckande faktor vara en demonstration av beredskap och vilja att använda icke-strategiska kärnvapen”.⁷² När den tidigare marinpolicyen undertecknades 2012 nämndes inget om kärnvapen i denna kontext, enbart konventionella vapen för att de-eskalera konflikten.⁷³ Bara det faktum att icke-strategiska kärnvapen nämns i ett strategiskt dokument skulle kunna tolkas som att tröskeln för att använda kärnvapen har sänkts. Å andra sidan skulle det kunna ses som en integrerad del av strategisk avskräckning med det politiska målet att tvinga motståndaren att avbryta sin aggression genom att visa på Rysslands beredvillighet

och beslutsamhet att få stridigheterna att upphöra.

Samtidigt kan noteras att den nu gällande militärdoktrinen inte har ändrats. I paragraf 27 står det att Ryssland kan använda kärnvapen som svar på ett kärnvapenangrepp mot Ryssland och/eller dess allierade eller som svar på ett angrepp med konventionella vapen om det hotar statens själva existens. Beslutet att använda kärnvapen fattas av Rysslands president.⁷⁴

Till yttermera visso ingrep president Putin i debatten i oktober 2018 då han underströk att det inte fanns något preventivt alternativ för användning av kärnvapen.⁷⁵ Han beskrev det ryska robotförsvaret som bygger på tidig förvarning. Det är ännu oklart om Putins ord betyder att militärdoktrinen formuleras om förstaslagsanvändning har ändrats.

Tilläggs ska att Gerasimov i talet 2019 också nämnde samtliga nya vapensystem som Putin presenterade i sitt tal till den Federala församlingen 2018; Avangard överljudsrobotssystem, Sarmat interkontinental ballistisk robot, Peresvet laser system, Kinzjal ballistisk robot som avfyras från luften, Poseidon interkontinental kärndriven kärntorped, Burevestnik interkontinental kärndriven kärnkryssningsrobot, samt Tsirkon kryssningsmissil som avfyras från ubåtar. Det är tydligt att samtliga dessa vapensystem är en integrerad del av strategiutvecklingen, vilket också gör dem till en del av rysk strategisk avskräckning.

Vart pekar det?

Utvecklingen av den ryska säkerhetspolitiken tyder på att det auktoritära anslaget i Ryssland och den anti-västliga utrikespolitiken kommer att fortsätta, inte minst eftersom den politiska ledningen anser att ”den som är svag blir slagen”.⁷⁶

Desinformation och andra inslag av aktiva åtgärder som används av Ryssland kommer att fortsätta att utvecklas. Detta är i sig inget nytt utan har använts i krig i århundraden. Det som har förändrats är den politiska viljan att använda dessa medel i full skala, samt att modern masskommunikation leder till att effektiviteten ökat till ett billigare pris. Ryskt agerande i väst, såsom inblandning i demokratiska val, desinformation, cyberangrepp o s v anses av den ryska politiska och militära ledningen vara ett lämpligt och symmetriskt svar.

Vidare utvecklas en rysk militärstrategi löpande och generalstaben anpassar sig efter framtida utmaningar. Militär styrka har fortfarande en avgörande roll för att nå framgång i nutida och framtida krig. Icke-militära medel ses som en integrerad del i dagens konflikter. Följaktligen krävs – både i enlighet med ryskt militärt tänkande och den politiska ledningens avsikter – förberedelser för globala, regionala och lokala krig. Under det senaste decenniet har militärreformen resulterat i framgångar, på Krim och i Syrien. Generalstabens förmåga att inkorporera lärdomar från dessa och andra konflikter, inklusive förmågan att anpassa och fullfölja dem, kommer att vara avgörande för förmågan att utveckla en militärstrategi under den kommande tioårsperioden.

För att möta framtida utmaningar är det nödvändigt för det ryska militära tänkandet och doktrinerna att hitta en balans mellan uppfattade hot och de resurser som står till buds. Således är politiskt stöd avgörande – i vilket land som helst och när som helst. Det ryska politiska ledarskapet beskriver det auktoritära politiska systemet som ”rätt” för Ryssland och ansluter här till den ryska stormaktstraditionen. För närvarande förstärker kampen mot uppfattade externa och interna hot varandra när den politiska ledningen söker säkra sin överlevnad.

Konsekvenser

Drivkrafterna för utvecklingen som beskrivits här har varit starka under de senaste tio åren. En drivkraft för Rysslands aggression är den geopolitiska syn som genomsyrar den nu sittande 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 rysk intressesfär.

Ytterligare en drivkraft för den ryska aggressionen mot Ukraina och den militära operationen i och det politiska stöder till regimen i Syrien är att den ryska politiska ledningen påstår sig vara omringad av ett fiendligt väst och därmed ser varje form av folkligt missnöje som en hotande färgrevolution. En färgrevolution ses inte som ett genuint uttryck för folkligt ogillande utan snarast som något som väst organiserat i syfte att åstadkomma ett regimskifte.

Att avtalet mellan USA och Sovjetunionen om att avskaffa kort- och medeldistansrobotar (INF-avtalet från 1987) upphörde att gälla 2019 påverkar direkt europeisk säkerhet. Ryssland, å sin sida, har velat bli av med avtalet i flera år. 2007 noterade både president Putin och generalstabschefen Jurij Balujevskij att avtalet inte längre tjänade Rysslands intressen.⁷⁷ USA tillkännagav sitt utträde ur INF-avtalet den 1 februari sedan det hade blivit klart att Ryssland utvecklade en landbaserad kryssningsmissil (9M729) i strid med avtalet. Ryssland följde efter dagen därpå.⁷⁸

Klart är att hotuppfattningen i doktrinerna har varit mer eller mindre beständig i många år, medan det säkerhetspolitiska genomförandet av uppsatta mål har varit påtagligt anpassningsbart. Redan i mitten av 1990-talet var det uttalade målet att göra

Ryssland till en stormakt i världen, medan det först var under 2000-talet som resurserna tilldelades för att uppnå målet. Vidare ledde erfarenheterna av kriget mot Georgien 2008 till en omfattande – och finansierad – militärreform. Samtidigt innehöll utrikespolitiken under Dmitrij Medvedev (president 2008–2012) inte någon anti-västlig retorik, snarare tvärtom användes nyckelord som ”omstart” och ”modernisering”. Ännu ett exempel för att illustrera flexibiliteten är att Putin i början av sin presidentperiod 2000 talade om Ryssland som en potentiell Natomedlem och senare angrep Georgien och Ukraina militärt när dessa länder uttalat sina ambitioner att bli Natomedlemmar. Dessa exempel illustrerar vikten av att det är otillräckligt att analysera vad den politiska och militära ledningen säger. Det är av stor vikt att också analysera den förda politiken.

Den framtida inrikespolitiska utvecklingen i Ryssland uppvisar en stor osäkerhet. Samhällets misstro mot den politiska eliten växer. En nyckelfråga kommer att vara att etablera legitimitet för ledningens olika försök att säkra överlevnaden av ett styrelsekick som byggts upp systematiskt under 20 års tid.

I diskussionen om en eventuell användning av kärnvapen i preventivt syfte går meningarna isär om huruvida den ryska tröskeln sänkts. Tydligt är dock att icke-strategiska kärnvapen har nämnts i ett strategiskt dokument, vilket kan betyda att även icke-strategiska kärnvapen blivit en uttalad del av den strategiska avskräckningen. Det politiska målet är att tvinga motståndaren att avstå från aggression. Dessutom talar den politiska och militära ledningen allt oftare om de vapensystem som Putin lät presentera

2018 vilket tyder på att dessa vapensystem nu också är en viktig del av rysk strategisk avskräckningsförmåga.

Enligt ryska doktriner har militär styrka alltjämt en avgörande roll för att nå framgång på slagfältet, nu och i framtiden. De icke-militära medlen betraktas som en integrerad del i dagens och framtidens konflikter. Enligt både militära tänkare och den politiska ledningens avsikter måste Ryssland förbereda sig för globala, regionala och lokala krig. Dessutom förbereder sig den ryska militära ledningen för att de Väpnade styrkorna har en viktig roll att spela för att möta inre hot. Detta är en konsekvens av synen på de så kallade färgrevolutionerna som både ett yttre och inre hot.

Det bör noteras att den ibland förvirrade debatt både i Ryssland och i väst kring ”hybridkrig” och ”färgrevolutioner”, kombinerad med den ryska politiska och militära ledningens syn att Ryssland är omgivet av ett fientligt väst, medför en risk för att missförstånd och felbedömningar görs – på båda sidor.

För närvarande finns inga tecken på en omedelbar förändring i rysk säkerhetspolitik, men i ett framtida perspektiv kan förändringen komma plötsligt. Det viktiga här är att det inte kommer att finnas några tydliga tecken i god tid innan det sker. Rysslands förmåga att genomföra strategisk vilseledning, desinformation och provokation gör det mycket svårt att i god tid upptäcka en nära förestående konflikt.

Gudrun Persson är forskningsledare vid FOI och ledamot av KKrVA. Jakob Hedenskog är forskningsledare vid FOI.

Noter

1. Artikeln är skriven som en del av KKrVA:s projekt SES. Den är en omarbetad version av författarnas kapitel om rysk säkerhetspolitik i Westerlund, Fredrik och Oxenstierna, Susanne: *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective*, FOI-R--4758--SE, FOI, Stockholm 2019.
2. "Annual Address to the Federal Assembly", 2018-03-01, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>, (2020-01-28).
3. Persson, Gudrun: "Security policy and military strategic thinking", i Hedenskog, Jakob och Vendil Pallin, Carolina (red): *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2013*, FOI--3734--SE, Stockholm 2013, s 84.
4. Förslagen skickades från Presidentadministrationen till Duman 2020-01-20, <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>, (2020-01-28).
5. Deyermond, Ruth: "The Uses of Sovereignty in Twenty-first Century Russian Foreign Policy", *Europe-Asia Studies*, 68:6, 2016, s 957-984.
6. Odom, William E: "Thoughts on the future of the Soviet military", *Defense Analysis*, 7: 2-3, 1991, s 133-139.
7. Op cit, Persson, Gudrun, se not 3, s 71-88.
8. "O strategitjeskom planirovanii v Rossijskoj Federatsii", Federal lag, nr 172, 2014-06-28, <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>, (2020-01-28).
9. "Strategija natsionalnoj bezopasnosti" (utv Ukazom Prezidenta RF N 683), 2015-12-31, <http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/>, (2020-01-28).
10. *Vojennaja Entsiklopedija v vosmi tomach*, Ministerstvo Oborony, Voennoje Izdatelstvo, Moskva, 1997, vol 1, s 399.
11. *O bezopasnosti*, Federal lag, nr 390, 2010-12-28, <http://kremlin.ru/acts/bank/32417>, (2020-01-28).
12. "Osnovnyje polozenija voennoj doktriny Rossijskoj Federatsii", *Izvestija*, 1993-11-18, s 1, 4.
13. "Ob utverzidenii Kontseptsii natsionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii", Ukaz Prezidenta RF ot 17 dekabnja 1997, nr 1300.
14. Light, Margot: "In search of an identity: Russian foreign policy and the end of ideology", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19, 3, 2003, s 42-59.
15. "O Strategii natsionalnoj bezopasnosti RF do 2020", Ukaz Prezidenta RF nr 537, 2009-05-28.
16. "O Kontseptsii natsionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii", Ukaz Prezidenta RF N 24, 2000-01-10.
17. "Address by the President of the Russian Federation", 2014-03-18, <http://kremlin.ru/events/president/news/20603>, (2020-01-28).
18. Blank, Stephen "Threats to Russian Security: The View From Moscow", PA, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2000, s 4.
19. Gerasimov, Valerij: "Vojennaia nauka smotrit v budusitjje", *Krasnaja zvezda*, 2018-03-26.
20. "Ob utverzidenii voennoj doktriny RF", Ukaz Prezidenta RF, nr 706, 2000-04-21.
21. Kokoshin, Andrei: "Reflections on Russia's Past, Present, and Future", *Paper*, Strengthening Democratic Institutions Project, Belfer Center, 1997.
22. "Strategija natsionalnoj bezopasnosti RF" utv. Ukazom Prezidenta RF, 2015-12-31, <http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/>, (2020-01-28); "Vojennaja doktrina RF" utv. Prezidentom Rossijskoj Federatsii, nr Pr-2976, 2014-12-25, <http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>, (2020-01-28); "Utrikespolitiskt koncept för Ryska Federationen", Kontseptsija vneshnej politiki Rossijskoj Federatsii utv. Prezidentom Rossijskoj Federatsii V V Putinym, 2016-11-30. <http://www.scrf.gov.ru/security/international/document25/>, (2020-01-28).
23. Woolf, Amy F: *Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues*, Congressional Research Service, Report R41464, ver 47, uppdaterad 2019-08-14.
24. Clunan, Anne L: *The Social Construction of Russia's Resurgence: Aspirations, Identity, and Security Interests*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2009; Truscott, Peter: *Russia First: Breaking with the West*, IB Tauris, London 1997.
25. Bacon, Edwin och Renz, Bettina with Julian Cooper: *Securitising Russia – The domestic politics of Putin*, Manchester University Press, Manchester 2006.

26. *Prava tjeleovka Rossijskoj Federatsii: Sbornik dokladov o sobytijach 2018 goda*, Moscow Helsinki Group, MKhG, Moskva 2019.
27. Kobrinskaya, I och Machavriany, G (red): "Russia and the World: 2019 IMEMO Forecast", *New Perspectives*, 27, 2, 2019, s 1-28.
28. Clément, Karine: "With its controversial pension reforms, Russia is looking after its rich", Committee for the Abolition of Illegitimate Debt, 2019-12-17, <http://www.cadtm.org/Without-its-controversial-pension-reforms-Russia-is-looking-after-its-rich>, (2020-01-28).
29. Kynev, Aleksandr: "Novyj sverchtsentralizm: massovaja rotatsija gubernatorov i jejo posledstvija" i Rogov, Kirill (red): *Krepost vrastajet v zemlju, god posle vyborov: strategii, vysovy, trendy*, Fond "Liberalnaja Missija", Moskva 2019, s 41-48.
30. Petrov, Nikolaj och Rogov, Kirill "Repressivnyje praktiki: suverenizatsija i uzjestotjenije nakananij" i ibid, Rogov, Kirill, s 49-58.
31. Center for Economic and Political Reform: "Rost protestnoj aktivnosti v Rossii: rezultaty vsrossijskogo monitoringa 2017-2018 gg", 2018-11-08, <http://cepr.ru/2018/11/08/protests-2017-2018/>, (2020-01-28).
32. Hedenskog, Jakob, Holmquist, Erika och Norberg, Johan: *Security in Central Asia: Russian Policy and Military Posture*, FOI-R--4756-SE, Stockholm, 2019, s 11.
33. Klein, Margarete: "Russia's Military Policy in the Post-Soviet Space: Aims, Instruments and Perspectives", *SWP Research Paper*, 1, German Institute for International Affairs, Berlin, 2019.
34. Voyger, Mark: "Hybrid hegemony: The rationale of Russia's revisionist strategy against Ukraine, Belarus and the 'Near Abroad'", *Ukrainian Week*, 2 (132) 2019, s 32-34, 2019-02-28.
35. Ibid, s 34.
36. Persson, Gudrun: "Conflicts and contradictions: Military relations in the post-Soviet states", i Moshes, Arkady och Rácz, András (red): *What Has Remained of the USSR: Exploring the Erosion of the Post-Soviet Space*, FIIA Report, 58, Finnish Institute for International Affairs, Helsinki, 2019, s 43-60.
37. Hedenskog, Jakob: "Russia is Stepping Up its Military Cooperation in Africa", FOI Memo 6604, Stockholm, 2018; Dahlqvist, Nils: "Russia's (not so) Private Military Companies", FOI Memo 6653, *RUFS Briefing* 44, Stockholm, 2019.
38. Bulckaert, Ninon: "How France successfully countered Russia interference during the presidential election", *Euractiv*, 2018-07-17, <https://www.euractiv.com/section/elections/news/how-france-successfully-countered-russian-interference-during-the-presidential-election/>, (2020-01-28).
39. Goble, Paul: "Kremlin Moves in Africa Open a New Round in Russia's Broader Cold War Against the West", *Eurasia Daily Monitor*, 16, 107, 2019-07-25; Sjtjetkina, Jekaterina "Desjevyje reshenija. Zatjem Putin natinjaet chodnodnuju vojnu v Afrike", *dsnews.ua*, 2019-07-14, http://www.dsnews.ua/society/deshevye-resheniya-zachem-putin-nachinaet-holodnuyu-voynuv-14072019160000?mc_cid=a354509b5e&mc_eid=4b516b0c01, (2020-01-28).
40. Gady, Franz-Stefan: "China Sends Strategic Bombers, Tanks and 1,600 Troops to Russia for Large Military Drill", *Diplomat*, 2019-09-17.
41. Kasjin, Vasilij: *Korejskij obstrel. Tjto oznatjajet pervoje sovmestnoje patrulirovanije samoljotov Rossii i Kitaja*, Carnegie Moscow Center, 2019-07-25, <https://carnegie.ru/commentary/79564>, (2020-01-28).
42. Op cit, Hedenskog, Jakob m fl, se not 32, s 44.
43. Persson, Gudrun: "Russian Influence and Soft Power in the Baltic States: The View from Moscow", i Winnerstig, Mike (red): *Tools of Destabilization: Russian Soft Power and Non-military Influence in the Baltic States*, FOI-R-3990-SE, Stockholm 2014, 17-29.
44. Braw, Elisabeth: "Behind Putin's nuclear threats", *Politico*, 2015-08-18, <https://www.politico.eu/article/nato-putin-russia-nuclear-weapons-ukraine-war/>, (2020-01-28); Persson, Gudrun: "Russia and Baltic Sea Security – A Background" i Dahl, Ann-Sofie (red): *Strategic Challenges in the Baltic Sea Region – Russia, Deterrence, and Reassurance*, Georgetown University Press, Washington DC 2018, s 17-31.
45. Andrew, Christopher och Mitrokhin, Vasili: *The Sword and the Shield: The Mitrokhin Archive and the Secret History of the KGB*, Basic Books, New York 1999, s 224-225.
46. Fortfarande mer känd under sin tidigare benämning Överstyrelsen för underrättelsetjäns-

- ten (GRU). Putin uttalade den 2 november 2018 att han rekommenderade en återgång till GRU.
47. "Russian spy poisoning: What we know so far", *BBC News* 2018-10-08, <https://www.bbc.com/news/uk-43315636>, (2020-01-28).
 48. "Montenegro jails 'Russian coup plot' leaders", *BBC News* 2019-05-09, <https://www.bbc.com/news/world-europe-48212435>, (2020-01-28).
 49. Galeotti, Mark: "Crimintern: How the Kremlin uses Russia's criminal networks in Europe", European Council on Foreign Relations, 2017-04-18, s 6, https://www.ecfr.eu/publications/summary/crimintern_how_the_kremlin_uses_russias_criminal_networks_in_europe, (2020-01-28).
 50. Ibid, s 1.
 51. Fedchenko, Yevhen: "Kremlin Propaganda: Soviet Active Measures by Other Means", *Sõjateadlane—Estonian Journal of Military Studies*, 2, 2016, s 141-170.
 52. Pomerantsev, Peter och Weiss, Michael: *The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money*, The Institute of Modern Russia, Inc, New York 2014, s 6-7.
 53. Nimmo, Ben: *Anatomy of an Info-War; How Russia's Propaganda Machine Works, and How to Counter It*, Central European Policy Institute, 2015, återpublicerat av Stop Fake.org, <https://www.stopfake.org/en/anatomy-of-an-info-war-how-russia-s-propaganda-machine-works-and-how-to-counter-it/>, (2020-01-28).
 54. White, Jon: "Dismiss, Distort, Distract, and Dismay; Continuity and Change in Russian Disinformation", *Policy Brief*, 13, Institute for European Studies, Brussels 2016.
 55. Op cit, Nimmo, Ben, se not 53.
 56. "Glavnoje vojenno-polititjeskoje upravlenije Vooruzjonnych Sil Rossijskoj Federatsii", Försvarsministeriet (u å), https://structure.mil.ru/structure/ministry_of_defence/details.htm?id=12375@egOrganization, (2020-01-28).
 57. Adamsky, Dmitry: *Russian Nuclear Orthodoxy: Religion, Politics, and Strategy*, Stanford University Press, Stanford 2019, s 24.
 58. "Vo vsiom spektre aktualnych zadatj", *Krasnaja zvezda* 2019-08-02, <http://redstar.ru/vo-vsyom-spektre-aktualnyh-zadach/>, (2020-01-28).
 59. "Minoborony zatrebovalo na sbory 4 milliarda: V parke 'Patriot' postrojat tsentr vojenno-go obutjenija sjkolnikov", *RBK* 2019-07-29, <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/07/29/5d3707e69a79471291e0f734>, (2020-01-28).
 60. "Postroim chram vmele! Provoditsja sbor pozjertvovanij na stroitelstvo Glavnogo chrama Vooruzjennyh Sil Rossii", Försvarsministeriet (u å), <https://bham.mil.rul>, (2020-01-28).
 61. "Rebjonok ne znaet, tjto takoje granata i kak jejo kidat'. Senator predlozil vernut v shkoly natjalnuju vojennuju podgotovku", *Snob*, 2019-03-17, <https://snob.ru/news/174041/>, (2020-01-28).
 62. Op cit, Persson, Gudrun, se not 44.
 63. Renz, Bettina: "Russia and 'hybrid warfare'", *Contemporary Politics*, 22, 3, 2016: 283-300.
 64. Persson, Gudrun: "Russian thoughts on hybrid war and colour revolutions", *Russian Studies Series 1/20*, NATO Defense College, 2020.
 65. Gerasimov, Valerij: "Vektory razvitija vojennoj strategii", *Krasnaja Zvezda*, 2019-03-04.
 66. Makarov, Nikolaj: *Na sluzjbe Rossii*, Kutjkovo pole, Moskva 2017.
 67. *Vojennyj entsiklopeditjeskij slovar*, "Aktivnaja oborona" och "Aktivnost oborony", Vojennoje Izdatelstvo, Moskva 1983.
 68. Gerasimov, Valerij: "Vojennaja nauka smotrit v budusitjeje", *Krasnaja zvezda*, 2018-03-26.
 69. Gerasimov, Valerij: "Tsennot nauki i predvidenii: 'Novyje vyzovy trebujut pereosmyslit formy i sposoby vedenija bojevych dejstvij'", *Vojenno-promysjlenyj kurer*, 2013-02-27.
 70. "Annual Address to the Federal Assembly", 2006-05-10, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23577>, (2020-01-28).
 71. Bruusgaard, Kristin Ven: "Russian Strategic Deterrence", *Survival*, 58, 4, 2016, s 7-26.
 72. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii, nr 327, 2017-07-20, "Ob utverzdenii Osnov gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federatsii v oblasti vojenno-morskoj dejatelnosti na period do 2030 goda", <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201707200015>, (2020-01-28).
 73. "Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federatsii v oblasti vojenno-morskoj dejatelnosti na period do 2020 goda", nr Pr-1459, 2012-05-29, http://blackseafleet-21.com/news/20-01-2013_osnovy-gosudarstvennoj-politiki-rossijskoj-federatsii-v-oblasti-voenno-morskoy-dejatelnos, (2020-01-28); Zysk, Katarzyna: "Escalation and Nuclear Weapons in Russia's

Military Strategy”, *RUSI Journal*, 163, 2, 2018: 4-15.

74. Op cit, ”Vojennaja doktrina”, se not 22.
75. ”Meeting of the Valdai International Discussion Club”, 2018-10-18, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/58848>, (2020-01-28).
76. Putin, Vladimir: ”Byt silnymi: garantii natsionalnoj bezopasnosti dlja Rossii”, *Rossijskaja gazeta*, 2012-02-20, <http://rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>, (2020-01-28).
77. ”Russia threatens to quit arms treaty”, *Financial Times*, 2007-02-15.
78. ”Meeting with Sergei Lavrov and Sergei Shoigu”, 2019-02-02, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/59763>, (2020-01-28).