

FFI RAPPORT

RUSSLAND SOM "ASSOSIERT NATO-MEDLEM" OG NORGE. Foredrag ved FFI-seminar 10 september 2002

BAKKEN, Bent Erik, BUKKVOLL, Tor, JOHANSEN, Iver, KJØLBERG, Anders, NARUM, Paul, REKSTEN, Jan og WILHELMSEN, Julie

FFI/RAPPORT-2002/04120

FFISYS/847/161.1

Godkjent
Kjeller 14. oktober 2002

Bent Erik Bakken
Forskningsjef

**RUSSLAND SOM "ASSOSIERT NATO-MEDLEM"
OG NORGE. Foredrag ved FFI-seminar 10 september
2002**

BAKKEN, Bent Erik, BUKKVOLL, Tor, JOHANSEN,
Iver, KJØLBERG, Anders, NARUM, Paul, REKSTEN,
Jan og WILHELMOSEN, Julie

FFI/RAPPORT-2002/04120

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

FORSVARETS FORSKNING SINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2002/04120	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 49
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/847/161.1	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE RUSSLAND SOM "ASSOSIERT NATO-MEDLEM" OG NORGE. Foredrag ved FFI-seminar 10 september 2002 Russia as an associated member of NATO and Norway. Transcript of presentations from the FFI seminar 10 September 2002		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) BAKKEN, Bent Erik, BUKKVOLL, Tor, JOHANSEN, Iver, KJØLBERG, Anders, NARUM, Paul, REKSTEN, Jan og WILHELMSEN, Julie		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN: a) <u>Russia</u> a) <u>Russland</u> b) <u>Security policy</u> b) <u>Sikkerhetspolitikk</u> c) <u>NATO</u> c) <u>NATO</u> d) <u>Norway</u> d) <u>Norge</u> e) <u>Scenarios</u> e) <u>Scenarier</u>		
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT On September 10 2002 FFI gave a seminar on the topic "Russia as an associated member of Nato, and Norway." This report is a collection of the contributions to the seminar. The talks given at the seminar shed light on the development of relations between Russia and the West after 11. September and assessed the consequences of this new relationship for Norway and the Norwegian Defence. In the report the prospects of a future Russian-Western security community is discussed, focusing both on new possibilities and obvious obstacles. Further, the question of whether a closer relation between Russia and the West will ease tensions in the north or make local conflicts more difficult to deal with is addressed.		
9) DATE 14. October 2002	AUTHORIZED BY This page only Bent Erik Bakken	POSITION Director of Research

ISBN 82-464-0652-3

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

FORORD

10 september 2002 holdt FFI et seminar med tittelen "Russland som "assosiert Nato-medlem" og Norge." Hensikten med seminaret var å kaste lys over forholdet mellom Russland og Vesten etter 11 september og skissere mulige konsekvenser av dette nye forholdet for Norge og Forsvaret. Seminaret drøftet betingelsene for at et sikkerhetsfelleskap mellom Russland og Vesten skal kunne oppstå. Det ble stilt spørsmålstegn ved om harmoniseringen mellom Russland og Vesten ville føre til en nedbygging av spenningen i nord eller om dette også i visse tilfeller kan gjøre håndteringen av lokale konflikter vanskeligere.

Rapporten består av FFIs egne innlegg og det innlegg kontreadmiral Jan Reksten holdt på seminaret. FFIs innlegg reflekterer resultater fra instituttets nåværende russlandsforskning. Som utskrift av presentasjoner ved seminaret er de imidlertid ikke å anse som forskningsartikler.

INNHOOLD

	Side	
1	VELKOMSTHILSEN	9
2	RUSSLAND I NORSK SIKKERHETSPOLITIKK	10
3	BEGREPET SIKKERHETSFELLESSKAP	13
4	UTVIKLINGEN AV LIBERALDEMOKRATISKE NORMER UNDER PUTIN	15
4.1	Demokrati og maktdeling.	16
4.1.1	Ytringsfrihet og åpenhet.	18
4.1.2	Menneskerettigheter og fredelig konfliktløsning.	18
4.1.3	Språk og symbolhandlinger.	19
4.2	Årsaker til forringelsen av liberaldemokratiske normene i Russland.	19
4.3	Har Vesten fremmet utviklingen av disse normene i Russland?	20
4.4	Muligheter på sikt.	21
5	DEN NYE POLITIKKENS INTERNE FORANKRING	21
5.1	Putins provestlige rådgivere	22
5.2	De som støtter tilnærmingen til Vesten	23
5.3	De som motsetter seg tilnærmingen til Vesten	24
5.4	Konklusjon	25
6	KAN VESTEN OG RUSSLAND AKSEPTERE HVERANDRE?	25
6.1	Aksept av Russland?	26
6.2	Problemer og muligheter	32
7	NORGE OG RUSSLAND: SCENARIER FOR SAMARBEID OG KONFLIKT	33
7.1	Bakgrunn	33
7.2	Globalt og lokalt spenningsfelt	33
7.3	Erfaringene fra Den kalde krigen	34
7.4	Etter Den kalde krigen	35
7.5	Scenarier	36
7.5.1	Scenario 1: Det gode scenario	38
7.5.2	Scenario 2: Marginaliseringsscenarioet	38
7.5.3	Scenario 3: Energiscenarioet	39
7.6	Konklusjon	40
8	KONSEKVENSER FOR FORSVARET AV UTVIKLINGEN "RUSSLAND-NATO"	41
	Fordelingsliste	46

RUSSLAND SOM "ASSOSIERT NATO-MEDLEM" OG NORGE. Foredrag ved FFI-seminar 10 september 2002

1 VELKOMSTHILSEN

Paul Narum

Det er en stor glede for meg å kunne ønske velkommen til dette seminaret om "Russland som assosiert NATO-medlem og Norge".

Seminaret har sin bakgrunn i to forhold. For det første har FFI gjennom de siste årene styrket sin satsing på russlandsstudier betraktelig. Formålet for denne satsingen har i første rekke vært å bygge opp en bedre forståelse av vår stormaktsnabo i øst og av hvordan sosiale og politiske prosesser påvirker dette landets utenrikspolitikk generelt og relasjonene til Norge spesielt. En slik forståelse er ikke minst viktig sett i lys av at Forsvaret avsetter, og også i fremtiden vil komme til å avsette, betydelige ressurser til å håndtere utfordringer knyttet til sikkerhetsspørsmål i vår nordlige landsdel.

I tillegg synes en forskningsmessig orientering mot Russland desto mer viktig nå som Den kalde krigens endimensjonale bilde av en fiendtlig supermakt er borte. I stedet trer det fram et bilde av et Russland med betydelige ressurser så vel økonomisk som militært, men også med store problemer med å effektivisere sin produksjon og forvalte sine militære kapasiteter; med vitale sikkerhetspolitiske interesser knyttet til sin nære områder, men også med store problemer med å hevde disse interessene. Russland må altså forstås som en stormakt på linje med andre stormakter, med interesser som rekker langt ut over landets egne grenser og med vilje til å hevde disse interessene så langt dets evner rekker.

Som småstat geografisk lokalisert i et av denne stormaktens viktigste interesseområder, kan det hevdes at det derfor er minst like viktig som før å forstå hvilke rammer dens politikk utfolder seg innenfor.

Det andre forholdet som har foranlediget dette seminaret, knytter seg til fjorårets terrorangrep mot USA (i den forbindelse kan det skytes inn at tidspunktet for dette seminaret ikke er *helt* tilfeldig valgt) og den etterfølgende tilnærming mellom Russland og "Vesten". Denne tilnærmingen er for så vidt ikke av ny dato. Helt siden avslutningen av Den kalde krigen har Russland gravitert mot dette fellesskapet, dog med enkelte tilbakeslag underveis. Like fullt representerer 11 september 2001 et vannskille i forholdet mellom Russland og Vesten. Det avgjørende punkt er her Russlands inntreden som aktiv medspiller i kampen mot internasjonal terrorisme.

Den nye storpolitiske alliansen mellom Russland og de vestlige stormaktene avgrenser seg imidlertid ikke til bekjempelse av internasjonal terrorisme. For Norge betyr det kanskje mer at den avtalen som nå er undertegnet mellom NATO og Russland, hvor etableringen av et eget råd

– NATO-Russlandsrådet – står sentralt, gir Russland reell innflytelse på NATOs beslutninger. Med dette gis den utviklingen som allerede er i gang nye omdreininger.

Det kan dermed være grunn til å stille spørsmål om hva denne utviklingen betyr for Norge. Hvordan påvirker harmoniseringen av USAs, NATOs og Russlands politikk Norges sikkerhetspolitiske stilling, og hva har dette å si for forholdet mellom Norge og Russland? Er det slik, som en kanskje kan forvente, at dette vil føre til en fortsatt nedbygging av spenning i nord, eller kan tilnærmingen på det overordnede plan gjøre håndteringen av lokale interessekonflikter vanskeligere?

Dette seminaret vil søke å kaste lys over disse problemstillingene gjennom en tilnærming hvor spørsmålet om et mulig "sikkerhetsfellesskap" hvor Russland inngår, settes i fokus. Mulighetene, men også begrensningene for å realisere et slikt fellesskap, vil gjennom presentasjonene i løpet av dagen underkastes et kritisk søkelys. Av de spørsmål som stilles kan nevnes: er Russlands politikk i pakt med de normer for internasjonal adferd som har vunnet hevd i vest? Men også: er vi i vest i stand til å akseptere at Russland hevder *sine* sikkerhetsinteresser? Det vil også stilles spørsmål ved Russlands vestorientering på det kulturelle plan og ved den nye politikken interne forankring.

Til sist vil konsekvensene for Norge adresseres mer direkte gjennom å betrakte muligheter for konflikt så vel som for samarbeid i nord og hvilke konsekvenser ulike utviklingsmuligheter kan tenkes å få for Forsvaret.

2 RUSSLAND I NORSK SIKKERHETSPOLITIKK

Bent Erik Bakken

Russland spiller en særlig rolle for norsk sikkerhetspolitikk. Dette skyldes i hovedsak to forhold; for det første er våre to land nabostater med svært stor asymmetri med hensyn til økonomisk-industrielt og dermed militært potensial. For det andre har vi motstridende ressursinteresser i Nordishavet.

Forsvarets forskningsinstitutt ser det som sin oppgave å forstå utviklingen i Russland. Dette skyldes nettopp den særstillingen som Russland har blant våre nabostater med hensyn til innretning av og størrelsen på vårt forsvar. De scenarier vi utvikler for norsk langsiktig forsvarsplanlegging illustrerer dette. Av totalt et tyve-tall scenarier utarbeidet i samarbeid med FO/E for Forsvarsanalysen 2000 for et par år siden, var Russland eller aktører med basis i landet med i over halvparten.

Vårt forhold til Russland har, rent sikkerhetspolitisk, ofte vært preget av ambivalens. Dette ser vi kanskje særlig i dag når den positive tilnærming mellom Vesten og Russland – riktignok i rykk og napp og med ett skritt tilbake etter to skritt frem – de siste femten år synes å akselerere. Dannelsen av en ny sikkerhetspolitisk institusjon, NATO- Russland rådet (NRC), bare bekrefter

denne utviklingen som har skutt særlig fart etter at 11 september 2001 gjorde at Vestens og Russlands felles interesser i kampen mot terrorisme ble klar for begge parter.

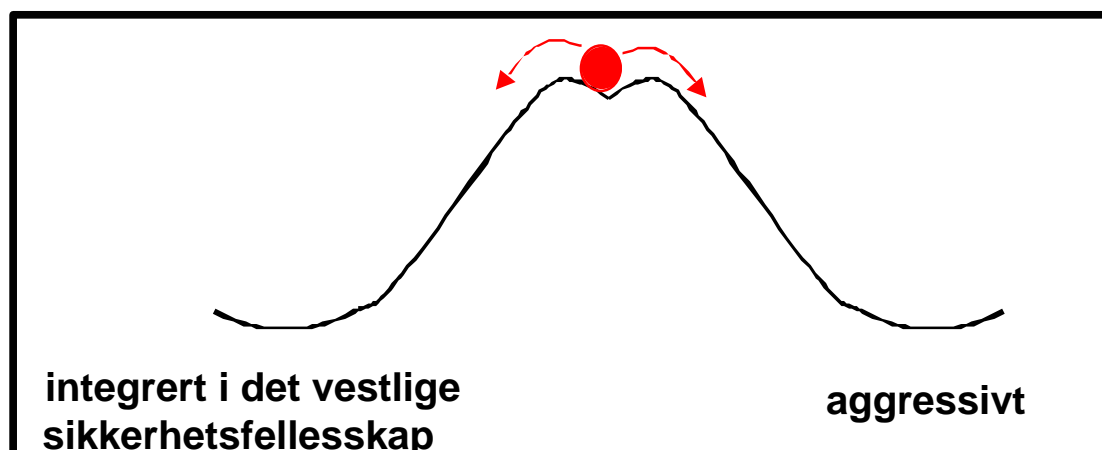
Ett spørsmål som melder seg i den forbindelse er om en eventuell sterk og entydig integrasjon av Russland inn i vårt vestlige fellesskap er en utvetydig fordel for Norge isolert sett. For det synes åpenbart at jo større sikkerhetsfellesskapet er, jo bedre er det for medlemmene internt i et slikt fellesskap. Per definisjon gjør en slik integrasjon at konflikter mellom nasjoner i fellesskapet lettere kan løses på en konstruktiv måte. Spørsmålet blir derfor om det likevel er et utvetydig gode for Norge at Russland integreres i fellesskapet. Svaret på dette spørsmålet er, isolert sett for Norge, etter min mening, ikke et utvetydig ja. Dette skyldes igjen de forholdene jeg nevnte innledningsvis, nemlig at Norge og Russland har motstridende interesser i nord (sågar uløste juridiske konflikter) samt at vårt forhold er preget av den asymmetri som må gjelde mellom en stormakt og en stormakt.

Med et sterkere integrert Russland i konflikt med Norge kan man meget vel tenke seg at alliansepartnerne våre ser det i sin egeninteresse å ta Russlands parti mot Norge. Dette synes å ha vært lite tenkelig til nå. Så selv om Russland skulle integreres i Vesten kan landet fortsatt være en utfordring for Norge. Men en eventuell full integrasjon i NATO vil ligge svært langt frem. Det er uansett lite trolig at Russlands integrasjon i det vestlige sikkerhetsfellesskapet vil innebære en integrasjon i NATOs militære kommandostruktur, i alle fall i de kommende 20 år.

Nå er jo ikke en slik militær integrasjon noe krav for et medlemsskap i vårt sikkerhetsfellesskap. Eksempelet Sverige viser dette tydelig; klart integrert i det vestlige sikkerhetsfellesskap, men altså alliansefritt. Selv Frankrikes NATO-medlemskap innebærer jo ikke at deres styrker er helt integrert i kommandostrukturen til NATO.

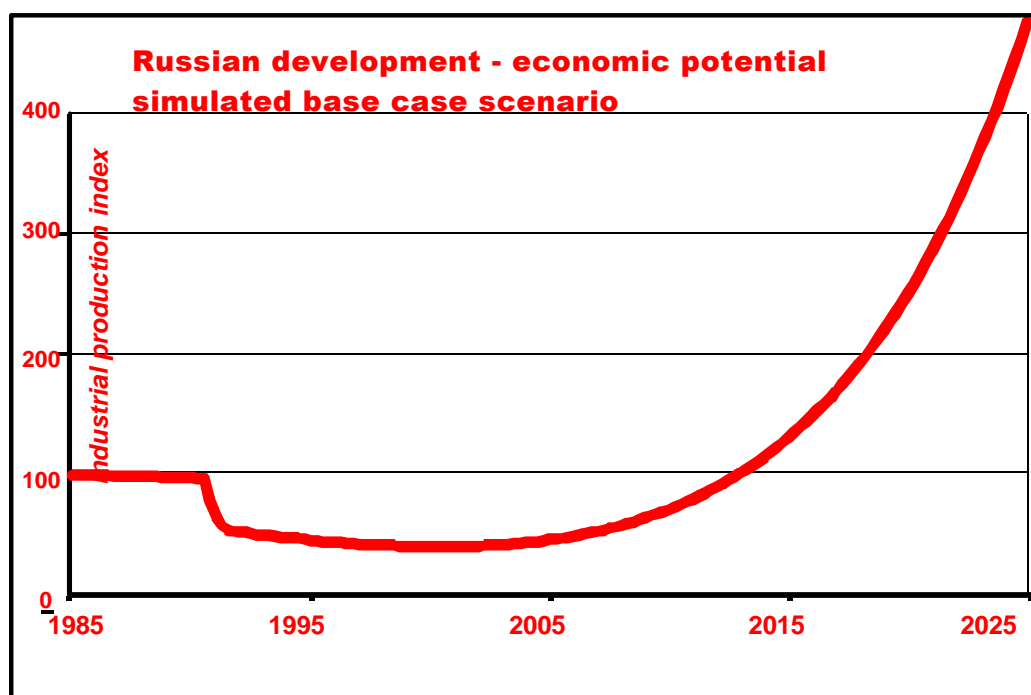
Manglende militær integrasjon med Russland vil også understrekes av at alliansen sterke utvidelse, sammen med USAs stadig mer dominerende posisjon i NATO, gjør at alliansens rolle som et overordnet sikkerhetspolitisk instrument synes å vokse på bekostning av dens rolle som integrert kommandoapparat for utførelse av militære operasjoner. Det er lite som tyder på en reversering av denne klare trenden i det kommende tiår.

Dagens hovedtema er altså: hva er drivkreftene og motkreftene i en eventuell full integrasjon av Russland i vårt sikkerhetsfellesskap. Men som nevnt ovenfor, en slik integrasjon er ikke helt uproblematisk for Norge. Grunnen til at denne utviklingen er helt sentral for Norge vises på figuren under. Våre sikkerhetsutfordringer mht forholdet til Russland vil i de kommende 10-15 år hovedsaklig være knyttet til våre motstridende interesser.



Figur 2.1 *Russland kan, rent sikkerhetspolitisk gå i to retninger i fremtiden. I dag befinner landet seg i en mellomstilling med hensyn til sikkerhetspolitisk profil overfor Norge*

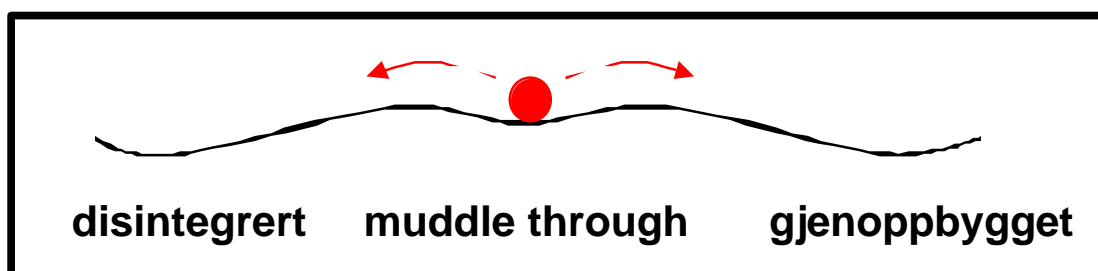
Usikkerheten i utvikling som antydes i figuren ovenfor har selvfølgelig stor betydning for Norsk sikkerhetspolitikk både på kort, mellomlang og på lang sikt. Men på lang sikt er særlig en utvikling i mer aggressiv retning langt mer problematisk dersom landet skulle re-militariseres. Figur 2.2 viser industriproduksjonen i Russland i et førti-årsperspektiv. Vi har laget en økonomisk modell fokusert på sektorvis investering og fysisk kapitalslit i den russiske økonomi. Og modellen klarer endogent å vise så vel nedgang som senere oppgang i produksjonen (sjokket i 1990 er eksogent). Den ble sist kjørt i 1998, og industriproduksjonen korrelerer svært godt med empiriske data både før og etter dette tidspunkt.



Figur 2.2 *Russisk industriproduksjon. Simulert 1985-2025*

Når man snakker om at vi er inne i en ”strategisk pause” de neste 10-15 år er dette betinget av at selv et Russland som gjennomgår en sterk økning i industriproduksjonen på over 5 % pr år (slik som vist i figur 2), ikke vil ha reetablert den industrielle basen man hadde i 1990 før etter 2012. Et eventuelt aggressivt Russland som ønsket å gjenoppruste ville altså ikke være i stand til å gjøre dette før tidligst noen år etter dette igjen.

Figur 2.3 viser imidlertid et annet forhold mht gjenoppbyggingen av russisk militær kapasitet som er knyttet til utviklingen skissert i figur 2.2. Men den har også sin egen uavhengige dynamikk. - Utviklingen i de russiske styrker synes nå å gå i retning av ”muddle through”. Men den er usikker, og kan tenke seg også å gå i to andre retninger – en disintegrering eller en konsolidering. Det er særlig en disintegrering som er problematisk for Norge på kort og mellomlang sikt. En slik utvikling vil kunne bety at staten mister kontroll over sine styrker som så vil kunne leve sitt eget liv. En mer sannsynlig utvikling er imidlertid en konsolidering av styrkene. På kort sikt er dette konsistent med en Russland som har kontroll over sine egen styrker, og høy moral og treningsstandard i disse styrkene. En slik utvikling vil være langt å foretrekke på kort sikt, uansett overordnet utvikling i retning av integrering i vårt sikkerhetsfelleskap eller ikke. Men på lengre sikt er en slik utvikling ikke entydig positiv dersom den skjer parallelt med reindustrialisering og bevegelse vekk fra det vestlige sikkerhetsfelleskap.



Figur 2.3 Usikkerhet med hensyn til hvor Russlands militære styrker kan komme til å "rulle"

Dette seminaret vil imidlertid la spørsmål knyttet til figur 2.2 og 2.3 stå ubesvart. Likeledes vil spørsmålet knyttet til om Russlands integrasjon i vårt fellesskap vil være et utvetydig gode eller ikke også forbli uberørt før Iver Johansen innlegg senere på dagen. Fokus vil være på figur 2.1 og om hvilke krefter som kan bevege Russland til venstre og til høyre i figuren.

3 BEGREPET SIKKERHETSFELLESSKAP

Julie Wilhelmsen

Etter av 11. september er det klart at Russland og Vesten deler en rekke vitale sikkerhetsinteresser. Etter vanskelige år der Russland, skuffet over hvor lite det tette samarbeidet med Vesten hadde gitt landet de første årene etter 1991 og etter konflikten under

Kosovo-krise, førte en mer konfronterende linje overfor Vesten, ser det nå ut til å ligge til rette for en langsiktig koalisjon. Russland er ferd med å integreres tettere i sentrale vestlige organisasjoner som f eks NATO.

En slik langsiktig koalisjon vil med tiden kunne utvikle seg til et "sikkerhetsfellesskap". Et sikkerhetsfellesskap mellom to land eller en gruppe land innebærer at det er utenkelig for partene å bruke militær makt mot hverandre hvis konflikt skulle oppstå. Sikkerhetsfellesskap er således betegnende for forholdet mellom de nordiske land og for forholdet mellom de vest-europeiske land i dag. Hvis et slikt sikkerhetsfellesskap er i ferd med å utvikles mellom Russland og Vesten ville det ha viktige implikasjoner for hvordan vi organiserer våre styrker. Vi ville ikke lenger operere med noe scenario der Russland er fienden.

Et sikkerhetsfellesskap oppstår som følge av økende samhandling og tettere integrering mellom statene og befolkningene i statene. Denne tettere integreringen gjør at det skapes en fellesskapsfølelse, en slags felles identitet mellom statene. Relasjonen preges etter hvert av grunnleggende gjensidig tillit. Det utvikles felles normer og måter å gjøre ting på. Dessuten kan det etableres institusjoner på tvers av grensene som binder statene sammen. Forskning viser at det er visse faktorer som kan fremme utviklingen av et sikkerhetsfellesskap¹:

1) Utløsende faktorer vil påvirke partene til å begynne å orientere seg mot hverandre og samordne sin politikk. En slik utløsende faktor kan for eksempel være en ny ytre trussel, slik som internasjonal terrorisme i tilfellet Russland og Vesten. Et ønske om å samarbeide fordi det tjener begge eller alle partenes interesser er altså en katalysator for økt samhandling som på sikt kan, men ikke nødvendigvis vil, føre til et sikkerhetsfellesskap. Et sikkerhetsfellesskap er derimot langt mer "krevende" enn bare et sammenfall av interesser, en midlertidig allianse, og dette bringer oss over på den neste mer grunnleggende forutsetningen for at et sikkerhetsfellesskap kan utvikles.

2) I alle sikkerhetsfellesskap finnes det en kjernestat, for eksempel Sverige da det nordiske sikkerhetsfellesskap ble utviklet.² Denne kjernestaten er gjerne sterkere enn de andre både hva angår størrelse, militær makt, økonomisk styrke osv. Den virker som en magnet på de andre statene, ikke bare på grunn av overlegen fysisk makt, men fordi den evner å skape en slags "vifølelse" og definere legitime regler for handling og få andre til å overholde dem. Et viktig bidrag til utviklingen av et sikkerhetsfellesskap er altså en evne til gjensidig hensyntagen hos partene og spesielt at kjernestaten er lydør overfor de andre statene. Gjensidig hensyntagen innebærer at statene oppfatter og svarer på hverandres signaler, behov og handlinger. Det er altså et forhold preget av kommunikasjon og konsultasjon.

3) En annen sentral faktor i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap er at det er et visst samsvar

¹ Sentrale teoretiske bidrag er Karl Deutsch et al, *Political community and the North Atlantic Area; International Organisation in the Light of Historical Experience*. (Princeton NJ; Princeton University Press, 1957) og Emanuel Adler & Michael Barnett, eds, *Security Communities*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

² For litteratur på dannelsen av det nordiske sikkerhetsfellesskap se Hans Mouritzen (2001): *Security Communities in the Baltic Sea region*, *Security Dialogue*, Vol 32, 3.

mellom sentrale verdier i de gjeldende land. Dette gjelder først og fremst blant sentrale beslutningstagere, men innebærer også ofte et verdifelleskap mellom befolkningene. De felles verdiene er gjerne slike som fremmer handlingsmønstre preget av kommunikasjon, tillit og konfliktløsning. Således blir det hevdet at liberaldemokratiske verdier og den type samhandling disse verdiene fremmer er en hovedårsak til at det ikke blir krig mellom demokratiske land.³

4) Videre bidrar en økning i utvekslingen mellom landene på alle nivåer til utviklingen av sikkerhetsfelleskapet. Utvekslingen blir hyppigere gjennom etablering av og samarbeid i flernasjonale institusjoner og organisasjoner både på det økonomiske så vel som det politiske plan. I disse organisasjonene foregår det en prosess med sosial læring, der partene etter hvert får en felles forståelseshorisont, lærer å samarbeide og der det gradvis kan vokse frem gjensidig tillit og en felles identitet. Det er imidlertid viktig å påpeke at sikkerhetsfelleskap også kan oppstå uten at det etableres institusjonelle rammeverk først, slik tilfellet var i det nordiske sikkerhetsfelleskapet.

Dette er altså sentrale faktorer som kan bidra til at et sikkerhetsfelleskap kjennetegnet ved dyp gjensidig tillit og identifikasjon, dannes. Når det gjelder forholdet mellom Russland og Vesten er dette langt fra noe sikkerhetsfelleskap, tvert imot har forholdet tradisjonelt vært preget av dyp mistillit og faren for bruk av militær makt har vært overhengende. Det vi ser etter er altså om det finnes en spire til et slikt sikkerhetsfelleskap, hvilke utviklingsmuligheter denne spiren har og hva som åpenbart står i veien. Med dette som utgangspunkt kommer vi til å presentere tre innlegg fra forskere her på FFI. Det første, som jeg står for, vil dreie seg om utviklingen av liberaldemokratiske verdier under Putin og hvorvidt en mangel på slike verdier i Russland utgjør et problem for relasjonen mellom Russland og Vesten. Tor Bukkvoll vi gi innsikt i hvem som står bak Russlands vestvending fra år 2000 og hvor sterkt ønsket om tettere relasjoner med Vesten egentlig er. Anders Kjølberg vil analysere hvorvidt forholdet mellom Russland og Vesten i tilstrekkelig grad er preget av gjensidig hensynstagen til å kunne fremme et sikkerhetsfelleskap.

4 UTVIKLINGEN AV LIBERALDEMOKRATISKE NORMER UNDER PUTIN

Julie Wilhelmsen

Et sett av felles normer var en viktig bidragende faktor i utviklingen av et sikkerhetsfelleskap mellom to eller flere land. Vesten utgjør allerede et sikkerhetsfelleskap basert på et sett av felles normer. Sivile, politiske og menneskerettigheter er kjernen i Vestens kollektive identitet. Fra disse rettighetene springer normer som privat eiendomsrett, markedsøkonomi, rettsstat og demokratisk deltagelse og representasjon ut. Sentral er også normen multilateralisme, som i det internasjonale samarbeidet innebærer at beslutninger fattes etter konsultasjon, tautrekking og diskusjon mellom alle partene. At dette er normene som konstituerer Vestens kollektive identitet innebærer ikke at de alltid overholdes. Det har følgene av 11. september vist med all tydelighet.

³ Jfr debatten om "demokratisk fred" (eng: Democratic Peace Theory)

Likevel er det rimelig å hevde at disse normene underbygger det vestlige sikkerhetsfelleskap. Et tegn på dette er nettopp at USA's tilsynelatende manglende vilje til å overholde noen av disse normene etter 11. september har skapt små krusninger internt i det Vestlige sikkerhetsfelleskapet. Det kan synes selvgodt å hevde at dette er de verdier som nødvendigvis vil danne grunnlaget for et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap, men denne vurderingen er gjort på rasjonelt grunnlag. For det første er det disse verdiene som konstituerer Vesten, som klart er den sterkere part i et potensielt sikkerhetsfelleskap. For det andre er det disse verdiene Russland har gitt uttrykk for å strebe etter siden 1991, på tross av et dårlig rulleblad historisk sett. For det tredje har disse verdiene vist seg egnet i utviklingen av sikkerhetsfelleskap historisk sett.

Hvordan står det så til med utviklingen av liberaldemokratiske normer i Russland? Jeg kommer til å argumentere for at det er et stort sprik mellom på den ene siden et økende sammenfall av interesser og mye tettere institusjonell integrering (i Nato, G8, WTO?) mellom Russland og Vesten og på den annen side en forringelse av visse sentrale liberaldemokratiske verdier under Putin, nærmere bestemt politisk pluralisme og maktfordeling, ytringsfrihet og åpenhet, samt respekten for grunnleggende menneskerettigheter og fredelig konfliktløsning. Jeg kommer også til å peke på at det kun finnes begrenset intern opposisjon mot denne utviklingen i Russland og at de vestlige statene i liten grad har valgt å stille krav til utviklingen av slike normer i Russland.

Det er ingen tvil om at innføringen av markedsøkonomi i Russland er irreversibel og at Putin er sterkt forpliktet til å få i stand en fungerende markedsøkonomi. En styrket økonomi er avgjørende for å nå hans overordnede mål: å gjøre Russland sterkt og mektig igjen, og hans offensiv for å knytte Russland til Vesten er i stor grad betinget av økonomiske motiver. Reform av økonomien krever imidlertid også reform av andre samfunnssektorer. Putin har således satt igang reformer for privatisering av jordbrukssektoren og reform av rettssystemet, bl.a ved en ny strafferettsprosedyre og ved å skape samsvar mellom føderale og regionale lovverk. På sikt kan dette medvirke til utviklingen av et sterkt og uavhengig rettssystem i Russland. På agendaen står også løsninger på korrupsjons og kapitalflukt problemer.

4.1 Demokrati og maktdeling.

Putins salgord om at Russland igjen må bli en sterk stat har imidlertid satt utviklingen av andre liberaldemokratiske verdier tilbake. Den første verdien jeg vil kommentere er demokrati. Demokrati er mye mer enn å avholde valg med jevne mellomrom, slik det for øvrig gjøres i Russland uten altfor mye valgfusk. En helt sentral side ved et vestlig demokrati er pluralisme og maktdeling mellom ulike institusjoner. Diskusjon og tautrekking mellom ulike institusjoner sikrer det demokratiske i hele den politiske prosessen og skaper dessuten en kultur for konsultasjon, forhandling og fredelig konfliktløsning.

Vladimir Putin ble statsminister sommeren 1999, utpekt av Jeltsin. Samme høst ble det avholdt valg til Dumaen, som under Jeltsin, på tross av en konstitusjonelt svært sterk presidentmakt, har fungert som en motvekt til presidenten. Bare noen måneder før valget ble det etablert et helt nytt pro-Putin parti, Jedinstvo, som illustrerende betyr "enhet". Ved hjelp av en svartmalingskam-

panje i regi av statlige medier ble partiet Fedrelandet-All Russland og dets ledere tidligere statsminister Jevgenij Primakov og Moskvas borgermester Jurij Luzjkov fullstendig diskreditert. I valget var det Enhet som gikk av med seieren. Kort etter inngikk Kommunistpartiet, som har vært det største opposisjonspartiet i Dumaen og som var en buffer mot presidentmakten under Jeltsin, en slags avtale med Putin som i sum gjorde at det ble ytet lite motstand mot presidentens politikk fra Dumaens side. Det ble gjort flere forsøk på å begrense kommunistenes politiske innflytelse og i april 2001 ble kommunistene kastet fra sine formannsposisjoner i syv av de ni komiteene de ledet. Etter at flere partier i det politiske sentrum, bl.a. Enhet og Fedrelandet-All Russland, gikk sammen til ett parti, Forente Russland, har dette blitt den dominerende politiske kraft i Dumaen, en klart pro-Putin kraft.

Denne utviklingen sikrer stabilitet. Også hos oss setter vi pris på et storting som støtter regjeringen. I en russisk kontekst har denne utviklingen imidlertid gjort Dumaen til ett sandpåstrøingsorgan og dette har innskrenket rommet for debatt og tautrekking i den politiske prosess og gått på bekostning av pluralitet.

I presidentvalgkampen 2000 var den kandidaten som kunne ha utfordret Putin, nemlig Primakov, allerede nøytralisert. Valget ble avholdt tidligere enn forventet. Putin, som var en kandidat uten noe program, dominerte de statlige TV kanaler. Samtidig ble det kjørt svartmalingskampanjer mot den liberale kandidaten Grigorij Javlinskij. Resultatet var at Putin ble valgt i første runde. Poenget her er ikke å si at Putin ikke hadde flertallet bak seg for det hadde han, men å illustrere tendensen til å bryte ned opposisjonen, enten ved å kooptere eller ved å utradere politiske konkurrenter og slik fjerne balansen i det politiske systemet. Et ytterligere eksempel på dette er det faktum at det de siste to årene har eksistert et uskrevet forbud mot å vise Grigorij Javlinskij på de riksdekkende kanalene en og to i Russland.

Putins første trekk etter å ha blitt valgt til president var å stramme inn sentral kontroll over regionene som hadde tiltatt seg svært mye makt etter at Sovjetunionen falt sammen. Landet ble delt inn i 7 administrative distrikt og til hver av disse ble det utpekt en administrator. Presidenten fikk rett til å sparke guvernører og regional lovgivning som ikke stemte overens med føderal lovgivning ble satt til side. I Føderasjonsrådet som tidligere hadde bestått av to representanter fra hver region, sitter nå lojale Putin-tilhengere, og overhuset er ikke lenger en uavhengig politisk faktor.

Denne utviklingen er ikke dramatisk, politiske opponenter sitter ikke i fengsel. Poenget er heller ikke at denne innstramningen ikke kan legitimeres ut fra behovet for mer orden i Russland, men at denne nedbyggingen av alternative maktpoler har resultert i at det i større grad er én som kontrollerer den politiske prosessen og at muligheter for å utfordre de som sitter med makten er mindre. Det politiske system i Russland under Putin har svært begrenset maktdeling og derfor mindre plass for diskusjon, tautrekking og forhandling og konfliktløsning. Dette fremmer ikke utviklingen av normer og handlingsmønstre som er viktig i et fungerende sikkerhetsfelleskap. At Putin har jobbet for denne maktkonsentrasjonen er helt klart. Flere av hans uttalelser har avslørt hans noe manglende forståelse for hva et pluralistisk demokrati innebærer. Blant annet

falt denne uttalelsen under valgkampen: ”Demokrati er lovens diktatur. Jo sterkere staten er, jo friere er individet.”

4.1.1 Ytringsfrihet og åpenhet.

Foringelsen av denne normens stilling i Russland har vært tydelig nettopp fordi den frie pressen var det nye Russlands største seier. Den russiske medie verden i de tidlige nittiårene sto definitivt overfor store problemer, som for eksempel at mediene ble eid av ulike oligarker som brukte avisene og TV-stasjonene til å fremme sine egne interesser. Likevel ble et mangfold av meninger presentert og staten kontrollerte ikke informasjonsstrømmen.

I perioden fra 1999 og frem til i dag kom alle Russlands uavhengige landsdekkende TV-stasjoner (NTV, ORT, TV6) på statlige hender. Dette var stasjoner som hadde rettet kritikk mot Kremles politikk, som hadde avslørt korrupsjon i de høyere politiske lag og som hadde kritisert krigen i Tsjetsjenia. De kom på statlige hender gjennom lange kampanjer med ingredienser som økonomisk press, rettssaker, utpressing og, i NTVs tilfelle, fengslinger. Det er idag så å si ingen kritikk av Kreml å høre på de russiske TV-kanaler. Det er heller ikke mulig å høre et alternativt syn til det offentlige på krigen i Tsjetsjenia. Nedbyggingen av de uavhengige TV-kanalene har blitt legitimert med behovet for å frata oligarkene, som eide disse kanalene, en makt de urettmessig hadde fått i perioden etter 1991. Problemet er at denne kampanjen i meget sterk grad har svekket pressefriheten og måten det har blitt gjort på har skremt uavhengige journalister til unngå å kritisere Putin-regimet og dets politikk.

Selv om avisene spiller en sekundær rolle i Russland i forhold til TV, har også de kritiske avisene, slik som Sevodnya, Nezavisimaja Gazeta og Novaja Gazeta, hatt problemer med å overleve. Det har blitt registrert en økning i presset på uavhengige journalister. Metodene har ofte vært overfall, rettssaker, bakvaskelses kampanjer etc. De mest kjente sakene, så som Andrei Babitsky og Anna Politkovskaya, er knyttet til konflikten i Tsjetsjenia.

Resultatet er generelt av at det er mindre debatt og åpenhet om viktige politiske spørsmål. For politiske opponenter et har blitt vanskeligere å utfordre de som sitter ved makten og for folket blir det vanskeligere å evaluere politikken og gi sine stemmer på objektive grunnlag.

4.1.2 Menneskerettigheter og fredelig konfliktløsning.

Den andre krigen i Tsjetsjenia, som startet høsten 1999, er om mulig enda verre hva gjelder grove brudd på menneskerettighetene enn den første. Pålitelige menneskerettighetsorganisasjoner har kontinuerlig rapportert om massiv bombing av sivile mål, massegraver, forsvinninger, voldtekter, tortur, utenrettslige drap på en skala som langt overgår det vi så i Kosovo. Disse hendelsene vitner om et moralsk forfall i de russiske styrker og i sikkerhetspolitiet. Videre gjøres det svært få anstrengelser fra politisk side for å få en slutt på overtrampene. Så å si alle de svært få rettssakene som har blitt reist mot disse forbrytelsene har blitt henlagt. Dekreter utstedt for gi retningslinjer for hvordan utrenskningsaksjoner skal foregå har ikke blitt fulgt opp.

Krigen har også ført til en brutalisering av samfunnet generelt. Et helt konkret eksempel er

hvordan politistyrker som er utsendt for å tjenestegjøre i Tsjetsjenia bringer med seg torturmetoder tilbake til politistasjonene i regionene. Videre har krigen vært en hovedårsak til den tidligere omtalte innskrenkningen i pressefriheten. Menneskerettighetssituasjonen i Russland generelt har blitt forringet de siste årene. Hva mer er har de organisasjoner som har jobbet for å styrke denne normen klaget over minkende handlingsrom under Putin. Blant annet ble det for to år siden krevd at alle NGOer skulle registreres på nytt, og i denne prosessen fikk menneskerettighetsorganisasjonene spesielt hard medfart.

En annen sentral norm som blir testet i Tsjetsjenia-konflikten er fredelig konfliktløsning. Mens man under første krig gjorde noen forsøk på forhandling som til slutt førte til Khasavjurt-avtalen i 1996, har det overhodet ikke vært noen vilje til dialog og forhandling under den andre krigen. På russisk side har man fjernet enhver mulighet for å finne noen forhandlingspartner gjennom konsekvent å omtale og behandle alle tsjetsjenere som banditter og terrorister. Videre har alle internasjonale organisasjoner blitt stengt ute fra konflikten. For eksempel spilte OSSE en viktig rolle i forhandlingen av Khasavjurt-avtalen, i dag spiller OSSE en ubetydelig rolle i denne konflikten. De forhandlingsforslag som har blitt lagt frem, blant annet et fra personer i Vesten og to fra russiske dumarepresentanter (Boris Nemtsov og Ruslan Khasbulatov), har ikke fått noen som helst oppfølging. Dialoger initiert på lavere nivåer har blitt avblåst på grunn av manglende politisk vilje på toppen. Samlet sett er det lite tvil om at krigen i Tsjetsjenia illustrerer hvor svakt normer som menneskerettigheter, fredelig konflikthåndtering og multilateralisme står i Russland. Dessuten har krigen bidratt til å forringe disse normenes stilling ytterligere.

4.1.3 Språk og symbolhandlinger.

Parallelt med denne utviklingen har man sett en økende tendens på russisk side til å insistere på at man er forpliktet til demokratiske verdier i møter med vestlige statsmenn, men også overfor det russiske publikum. Det har også blitt utført visse symbolhandlinger og gitt visse ”konseksjoner” i forhold til disse normene, selv om de har fått små praktiske konsekvenser foreløpig. Som tidligere nevnt har man opprettet et kontor for menneskerettigheter i Tsjetsjenia, man har startet en del rettssaker mot de som har begått kriminelle handlinger i krigen og etter sterk kritikk av de russiske styrkenes fremferd i Tsjetsjenia har det blitt utstedt ordre for hvordan utrenskningsaksjoner skal foregå. Før Putins siste besøk til USA ble det hevdet at det forelå planer om å starte forhandlinger. Ingenting ble imidlertid gjort for å få i gang slike forhandlinger etter at Putin kom hjem. Når det gjelder media har russiske myndigheter gått tilbake på å bruke de åpenlyst repressive metodene, for eksempel har anholdte journalister raskt blitt sluppet fri etter intern og internasjonal kritikk.

Dette språket og disse små innrømmelsene kan få en betydning på sikt gjennom en logikk som på godt norsk kan kalles ”pathdependence,” det vil si at et skritt fører med seg det neste.

4.2 Årsaker til forringelsen av liberaldemokratiske normene i Russland.

Putins valgspåk og politiske målsetting har vært å styrke den vertikale maktstrukturen i

Russland, å styrke staten. Dette har det også vært et åpenbart behov for etter en periode med kaos og maktoppløsning etter 1991. Problemet er at styrkingen av den vertikale maktstrukturen har gått på bekostning av visse sentrale liberaldemokratiske normer og at denne tendensen lett gjør at russisk politisk kultur faller inn i gamle spor, der sterk stat og orden er viktigere enn pluralisme og individets rettigheter. Videre har det åpenbart vært av betydning at aktører som sikkerhetstjenestene og de militære har fått sterkt øket politisk innflytelse under Putin og at de bringer med seg normer som ofte strider mot de liberaldemokratiske.

Utviklingen henger også sammen med at det er få interne skranker mot den. Selv om undersøkelser viser at de fleste russere fremdeles er for et demokratisk styresett i Russland, har både demokrati og markedsøkonomi som verdier mistet mye av sin appell etter 90 åra som følge av de uhyre vanskelige forholdene de fleste russere har levd under. Demokrati og markedsøkonomi har for mange blitt ensbetydende med kaos, oppløsning av samfunnet, fattigdom og kriminalitet. Folk har vært mer oppsatt på å styrke statens evne til å sikre befolkningen basale sosiale ytelser enn verdier som pressefrihet og politisk pluralisme. Derfor har Putin hatt overveldende sterk støtte for sitt program for å opprette orden og gjenreise den vertikale statsmakten. I motsetning til den første Tsjetsjenia-krigen har den andre krigen hatt bred støtte i den russiske befolkningen.

Selv om maktkonsentrasjonen på den politiske arena har vakt noe motstand fra de politiske krefter som har måttet avgi makt, har denne vært påtagelig liten. Det synes rimeligere å konkludere med at mange i eliten har ønsket en samling av makten. Når det gjelder innskrenkningen av pressefriheten har dette vakt protest som for eksempel da titusen mennesker demonstrerte i Moskvas gater etter at NTV kom på statlige hender våren 2001. Generelt har imidlertid denne opposisjonen begrenset seg til et knippe rettighetsorganisasjoner, visse trofaste liberale politikere, som Grigory Javlinsky, og en rekke russiske intellektuelle.

4.3 Har Vesten fremmet utviklingen av disse normene i Russland?

Også i dette spørsmålet kan man se et stort sprik mellom ord og handlinger. Vesten har hele veien sagt at et sterkt demokrati i Russland er en forutsetning for tettere samarbeid. Da det nye Bush-teamet drev kampanje før presidentvalget i 2000 var en av hovedinnvendingene mot Clintons russlandspolitikk at man hadde vært for ettergivende overfor Russland i saker som Tsjetsjenia-krigen og undertrykking av den frie presse og man signaliserte at et USA med Bush i presidentstolen kom til å stille tøffe krav til Russland når det gjaldt utviklingen av demokratiske normer i innenrikspolitikken. Allerede på det første møtet mellom Putin og Bush i Slovenia i Juni 2001 ble det imidlertid klart at disse kravene var sterkt underordnet ønsker om sikkerhetspolitisk og økonomisk samarbeid med Russland. USA og de europeiske land har valgt å inkludere og støtte Putin og latt være å kritisere Putin for manglende respekt for demokratiske normer i innenrikspolitikken. En helt klar demonstrasjon av denne politikken var da Europarådet i 2001 valgte å ta Russland inn i varmen igjen etter å ha suspendert landet på grunn av grove brudd på menneskerettighetene i Tsjetsjenia på tross av at disse grove bruddene pågikk med full styrke. Dette handlingsmønsteret ble forsterket, for ikke å si totalt dominerende, etter 11. september. Fra de vestlige statslederes side stilles det nå få eller ingen krav til utviklingen av demokratiske normer i Russland, samtidig integrerer man Russland stadig tettere i den internasjonale struk-

turen, i NATO, i G8, sannsynligvis i WTO og gjennom økende økonomisk og sikkerhetspolitisk samarbeid.

Ut fra tanken om at felles verdier er en viktig faktor i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap, bidrar ikke dette handlingsmønsteret til å fremme et eventuelt sikkerhetsfellesskap mellom Russland og Vesten. Det har legitimert Putins antidemokratiske handlinger internt i Russland. Mangelen på internalisering av de liberaldemokratiske normene i Russland er et problem fordi det svekker tilliten mellom partene i et potensielt russisk-vestlig sikkerhetsfellesskap. Tillit er sikkerhetsfellesskapets bærebjelke.

4.4 Muligheter på sikt.

Som tidligere nevnt kan det være at ordet fanger i den forstand at Putins, men også andre regjeringsmedlemmers, stadige forsikringer om at de er forpliktet til demokratiske normer etter hvert får konsekvenser for deres handlinger. Videre gir integrering mulighet for påvirkning. Det at Putin tilsynelatende har bestemt seg for å satse på integrering med Vesten, gjør Russland mer sårbar overfor krav om overholdelse av disse normene. Dette vil imidlertid avhenge av om vestlige statsledere velger å overholde disse normene selv og om de velger å legge press på Russland når det gjelder disse normene. Jeg konstaterte innledningsvis at Putin ser ut til å være forpliktet til innføringen av markedsøkonomi i Russland. En fungerende markedsøkonomi er umulig uten demokrati og åpenhet. For eksempel trenger man en fri presse for å hankses med korrupsjon. Transparens og et fungerende rettssystem er en forutsetning for utenlandske investeringer. Hvor lenge vil gapet mellom en liberal politikk på det økonomiske felt kunne kombineres med en autoritær linje på det politiske? Det er svært sannsynlig at det på sikt vil gjøre seg gjeldende en spillovereffekt fra den økonomiske til den politiske reform.

5 DEN NYE POLITIKKENS INTERNE FORANKRING

Tor Bukkvoll

Få stiller i dag spørsmålsteget ved om det har funnet sted et skifte i russisk utenrikspolitikk overfor Vesten i perioden etter at Vladimir Putin ble valgt til president i mars 2000. Dette skiftet har gitt seg utslag både i praktisk politikk og i en endring i retorikk. Eksempler på hvilke utslag skiftet har fått i praktisk politikk er: aksept av vestlige militærbaser i Sentral-Asia; stor kompromissvillighet i nedrustningsspørsmål; nedlegging av militærbaser på Cuba og i Vietnam; og en ny giv når det gjelder det institusjonaliserte samarbeidet med NATO.

Statsteori opererer ofte med to modeller for å forstå hvordan staters politiske preferanser oppstår; den samfunnsbaserte og den statsbaserte. I den samfunnsbaserte modellen utformer ikke staten, forstått som det politiske og administrative lederskapet, egne preferanser. Staten fungerer i stedet som en arena der innflytelsesrike grupperinger i samfunnet fører en kamp om hvilken politikk som skal føres. Den faktisk vedtatte politikk blir i denne modellen et speilbilde av maktbalansen mellom de mest innflytelsesrike gruppene i samfunnet. I den statsbaserte

modellen utformer staten som aktør egne preferanser uavhengig av maktforholdene mellom grupper i samfunnet. Idealet er her et politisk lederskap som stilt overfor en ny utfordring setter seg ned og utformer en politikk som det tror vil være mest til nytte for samfunnet som helhet, uten å skjelve til enkeltinteresser.

I de analyser som hittil har kommet om det provestlige skiftet i russisk utenrikspolitikk, har den statsbaserte modellen vært nærmest enerådende. Det mest brukte eksemplet på den statsbaserte modellens forklaringskraft har vært Putins møte med 20 av de mest innflytelsesrike lederne innenfor russisk sikkerhetspolitikk i Sotsji rett etter 11. september. Putin ba på dette møtet deltagerne om å stemme over hvorvidt Russland burde forholde seg nøytral eller støtte enten Vesten eller Taliban. En stemte for å støtte Vesten, en stemte for å støtte Taliban, og resten stemte for nøytralitet. Til tross for dette valgte Putin å støtte Vesten.

De funnene jeg presenterer nedenfor støtter antagelsen om at den statsbaserte modellen har hatt mest forklaringskraft, men de viser samtidig at den samfunnsbaserte modellen har vært undervurdert. Med det mener jeg å si at man ikke skal bagatellisere den støtten som den nye politikken har fått innenfor viktige sektorer av det russiske samfunnet.

Jeg vil i dette foredraget først gi en presentasjon av dem som er de viktigste pådriverne for en provestlig politikk i kretsen rundt Putin. Deretter vil jeg gå systematisk igjennom hvilke sektorer i det russiske samfunnet som henholdsvis støtter og motsetter seg den nye politikken. Jeg vil avslutte med noen konklusjoner om hva som har forårsaket skiftet i russisk utenrikspolitikk og hvor hva som påvirker hvorvidt denne politikken vil bli videreført.

5.1 Putins provestlige rådgivere

Russisk politisk beslutningstaking foregår i større grad enn i Vesten i lukkede rom. Politiske rådgivere har derfor i Russland en særlig betydning for hvilke vedtak som fattes. Ikke desto mindre skal man være forsiktig med å tro at presidentens politikk til enhver tid bare reflekterer synet til den rådgiveren som sist gikk ut av døra. Det er heller snakk om en gjensidig påvirkning mellom president og rådgivere.

Putins mest sentrale utenrikspolitiske rådgiver i dag er formannen for Føderasjonsrådets utenrikskomité, Mikhail Margelov. Han er ikke innflytelsesrik først og fremst på grunn av sin stilling, men fordi han er spesielt betrodd av Putin. Margelov har sin bakgrunn fra KGB, men på 1990-tallet jobbet han i hovedsak som rådgiver for amerikanske konsulentfirmaer som la til rette for amerikanske firmaer som ville etablere seg i Russland. Man kan også merke seg at Margelovs far i dag er nummer to innenfor den russiske utenlandsetterretningen SVR.

En annen i denne rådgiverkretsen er Andrej Illarionov. Han er økonom og tilhører den såkalte St. Petersburg-klanen. Illarionov har først og fremst økonomiske motiver for å ønske en provestlig utenrikspolitikk. Han ser på en tilnærming til Vesten som en forsikring for at Russland fortsetter langs en markedsøkonomisk linje, og han håper at gode russisk-vestlige forbindelser vil være med å stimulere til vestlige investeringer i Russland.

Neste provestlige rådgiver er Sergej Jastrzhemskij. Han har lang fartstid fra president-administrasjonen, og er i dag ansvarlig for å forklare krigføringen i Tsjetsjenia til omverdenen. Han regnes som hovedarkitekten bak ideen om å bruke russisk støtte i kampen mot terrorisme som en brekkstang for å hindre Vesten i å kritisere krigføringa i Tsjetsjenia.

Sergeij Prikhodko har også lang erfaring fra presidentadministrasjonen, bla. flere år som Jeltsins personlig utenrikspolitiske rådgiver. Prikhodko hadde i lengre tid et spesielt ansvar for politikken overfor de baltiske land, og regnes som hovedansvarlig for ”deideologiseringen” og pragmatismen av denne politikken.

Anatolij Tsjubais, den russiske privatiseringens far, har også etter hvert begynt å interessere seg for utenrikspolitikk. På den russiske avisen *Nezavisimaja Gazeta*s liste over Russlands 100 politisk mest innflytelsesrike, har Tsjubais på nesten hele 1990-tallet ligget blant de 10 første. Det gjør han også i dag, og han har uttalt at de russiske liberale nå har vunnet kampen om den økonomiske politikken, og at man nå bør samle kreftene for å hindre at man får et tilbakeslag i utenrikspolitikken.

Den siste i rekken av Putins provestlige rådgivere er German Gref. Han er i likhet med Illarionov økonom fra St. Petersburg, og har også de samme motivene for å støtte en provestlig linje som Illarionov. Av alle de til nå nevnte rådgiverne er det muligens Gref som står Putin nærmest personlig.

5.2 De som støtter tilnærmingen til Vesten

I det russiske samfunnet er de viktigste støttespillerne for Putin i denne politikken olje, gass og metallindustrien. Dette er sektorer av samfunnet som har makt først og fremst fordi de betaler store deler av det russiske statsbudsjettet. Oligarkene innefor disse sektorene har viktige forretningsinteresser i Vesten, og de ser en tilnærming mellom Russland og Vesten som viktig for at deres egen virksomhet skal blomstre.

I tillegg kan det ut fra en rekke meningsmålinger også synes som om folkeopinionen er på Putins side i dette spørsmålet. Man skal selvfølgelig være forsiktig med å trekke for skarpe konklusjoner på bakgrunn av spørreundersøkelser. Svarene i slike er ofte svært avhengig av hvordan spørsmålet ble stilt. Ikke desto mindre synes støtten til en provestlig utenrikspolitikk å være ganske utbredt, og det er ikke uvesentlig for Putin hva det russiske folket mener i dette spørsmålet.

En annen støttegruppe er de russiske liberale. Disse er forholdsvis fåtallige både som andel av eliten og som andel av befolkningen, men de har ofte hatt en politisk innflytelse som langt har overgått deres tyngde i samfunnet.

En kanskje mer kontroversiell påstanden er at også deler av de russiske sikkerhetstjenestene kan regnes med som en av de sektorene i det russiske samfunnet som støtter den nye politikken.

Tradisjonelt har de russiske sikkerhetstjenestene blitt sett på som en av den russiske anti-vestlige stormaktsidentitetens sterkeste bastioner. Det er imidlertid stadig flere fra disse tjenestene som argumenterer for at Russland og Vesten har mange felles interesser. Det kan særlig nevnes tre grunner til at provestlige synspunkter har begynt å gjøre seg gjeldende innenfor disse tjenestene. For det første er det sikkerhetstjenestene som er mest opptatt av farene ved radikal islam, og derfor de som føler sterkest interessefellesskap med Vesten på dette området. For det andre har de russiske sikkerhetstjenestene siden andre halvdel av 1990-tallet blitt sterkt kommersialisert. Dette har skjedd både gjennom formelt samarbeid mellom sikkerhetstjenestene og russisk storkapital, og gjennom at mange fra disse tjenestene har gått over til jobber i russiske storforetak. Det siste er særlig tilfelle innenfor de provestlige delene av russisk næringsliv. For det tredje har antagelig det meget intensive samarbeidet med vestlig etterretning etter 11. september bidratt til å minske skepsisen mot Vesten.

5.3 De som motsetter seg tilnærmingen til Vesten

Den kanskje største motstanden mot den nye politikken har Putin ikke overraskende møtt innefor det russiske forsvaret. Offiserer har i denne saken gått ut mot den politiske ledelsen i media i merkbart større grad enn man tidligere har vært vant til. Sannsynligvis ligger det både egeninteresse og ideologiske motiver bak dette. Hvis Vesten etter hvert blir bortdefinert som fiende for Russland, vil det russiske forsvaret stå overfor store omveltninger. Det kan da både bli snakk om meget omfattende endringer i struktur, og det kan bli snakk om at mange vil miste jobben. Dette er det naturlig nok ikke mange som ønsker. I tillegg er det nok også slik at den russiske stormaktstenkningen står spesielt sterkt innenfor forsvaret.

Putin har også møtt motstand fra den russiske våpenindustrien. Denne er redd for at en tilnærming til Vesten vil føre til at man ikke lenger kan selge våpen til land som er i konflikt med Vesten, slik som Iran, Syria, Libya mfl. I dag har russisk våpenindustri en meget sterk stilling innefor disse markedene.

Det russiske landbruket er også i mot, fordi man her frykter at tilnærmingen til Vesten vil føre til russisk medlemskap i World Trade Organisation (WTO). Et medlemskap i WTO vil kunne få store konsekvenser for det ineffektive russiske jordbruket ved at det russiske markedet blir oversvømmet av billigere og bedre produkter fra andre land.

I tillegg er en stor del av den russiske partipolitiske eliten negativ til vestvendingen. Dette gjelder både de russiske kommunistene, nasjonalistene og store deler av det politiske sentrum. Kun de russiske liberale støtter som tidligere nevnt opp om den nye politikken.

Det er også mye motstand mot den nye politikken i det man kan kalle det utenrikspolitiske "establishment". Med det mener jeg de forskjellige departementene som har med utenrikspolitikk å gjøre, samt det utenrikspolitiske ekspertmiljøet. Motstand her kan blant annet gi implementeringsproblemer for den nye utenrikspolitikken.

Til sist bør også nevnes at deler av de russiske sikkerhetstjenestene kan regnes med blant dem

som motsetter seg den nye politikken. For eksempel holdt den russiske innenriksetterretningen FSB en konferanse i Kaliningrad om farene for Russland ved en eventuell NATO-utvidelse til de baltiske land dagen etter at Putin offentlig hadde uttalt at en slik utvidelse ikke utgjorde noen spesiell fare for Russland. Med andre ord er det grunn til å tro at de russiske sikkerhetstjenestene er delt i dette spørsmålet.

5.4 Konklusjon

Mest sannsynlig var 11. september både en årsak i seg selv og et "window of opportunity" for å akselerere den nye russiske utenrikspolitikken. Med "window of opportunity" mener jeg her at 11. september med ett gjorde det mye lettere å argumentere for den nye politikken overfor dens innenrikspolitiske motstandere. Et flertall i den russiske eliten er fremdeles motstandere av tilnærmingen til Vesten, men Putin og hans rådgivere har støtte i folket, viktige sektorer av økonomien, og deler av sikkerhetstjenestene. Det viktigste for at denne politikken skal fortsette er at Putin etter hvert kan vise til uttelling, symbolsk og/eller materiell.

6 KAN VESTEN OG RUSSLAND AKSEPTERE HVERANDRE?

Anders Kjølberg

Forholdet mellom Vesten og Russland er fremdeles et helt sentralt element i europeisk sikkerhet og i enda høyere grad for norsk sikkerhet. Russland har tradisjonelt hatt en dominerende plass i det vestlige trusselbildet, og Vesten har hatt en kanskje enda mer sentral plass i det russiske trusselbildet. Det har derfor utviklet seg en situasjon preget av gjensidig mistillit, en mistillit som det har vist seg vanskelig å bryte ned, selv om det tradisjonelle trusselbildet langt på vei har blitt avløst av et nytt og mer flerdimensjonalt fiendebilde etter avslutningen av Den kalde krigen.

Selv om Russland ikke lenger fremstår som en eksistensiell trussel for den vestlige verden, representerer Russland fremdeles en *potensiell* trussel, og derfor en mulig fare. Landet disponerer en kjernefysisk styrke som kan ødelegge den vestlige verden som sådan, og en konvensjonell militær kapasitet som i en gitt situasjon kan representere en trussel mot Russlands nærområder i Europa. Fordi det i praksis er utviklet et sikkerhetsfelleskap ("security community") som omfatter stadig større deler av Europa er Russland nå den eneste europeiske stat som kan sies å representere en vesentlig sikkerhetsutfordring i en europeisk sammenheng. Derfor er Russlands forhold til dette sikkerhetsfelleskap så viktig for sikkerheten i Europa og også for norsk sikkerhetspolitikk, gitt den sentrale plass Moskva hadde, og fremdeles langt på vei har, i norsk sikkerhetstenkning.

Karl Deutsch understreker i sin studie fra 1950-årene to forhold som er spesielt viktig for utviklingen av et sikkerhetsfelleskap: felles normer for politiske avgjørelsesprosesser som

fremmer forutsigbarhet og samarbeid, og gjensidig hensyntagen til hverandres interesser ved utformingen av politikken.⁴

Disse to aspektene fremstår som helt vesentlige når det gjelder forholdet mellom Russland og Vesten og muligheten for å bygge opp et sikkerhetsfellesskap mellom disse to partene. Gitt det relative styrkeforhold mellom disse to partene etter avslutningen av den Kalde krigen er det naturlig at Vesten legger vekt på at Russland må tilpasse seg de vestlige politiske normer, noe Russland også har akseptert. Samtidig men er det i første rekke Vesten som må ta hensyn til den annen parts interesser dersom det skal bygges opp en gjensidig tillit. Russisk utenrikspolitikk var i begynnelsen av 90-årene preget av en tilpasningspolitikk i forhold til vestlige interesser. Dette ble etter hvert mindre viktig i russisk utenrikspolitikk pga det som ble sett på som manglende respons fra vestlig side.

Det er en interessant parallell i det vestlige og russiske synet på den annen part i forbindelse med utviklingen av et mulig fremtidig sikkerhetsfellesskap. Begge parter mener er at det er et stort sprik mellom teori og realitet hos den annen part. Russland mener at landet nå, i alle fall langt på vei, følger de demokratiske spilleregler i det politiske liv. I Vest mener at det ikke er vanskelig å påpeke at den russiske praksis på dette området, spesielt når det gjelder pressefrihet og menneskerettigheter, fremdeles ikke bare ligger svært langt fra det som er ønskelig, men også på viktige områder beveger seg i gal retning. Mens Vesten på sin side understreker både at Russland blir hørt når man foretar viktige avgjørelser og at russisk deltagelse i sentrale politiske institusjoner er avhengig den politikk Russland selv følger, legger man på russisk side vekt på at Russland i praksis verken blir tatt hensyn til eller får reell tilgang til viktige beslutningsfora.

6.1 Aksept av Russland?

I denne forbindelse vil hovedvekten bli lagt på de problemene den vestlige verden står overfor når den eventuelt skal *akseptere* Russland; enten det politiske normsystem eller som medlem av politiske institusjoner.

Det første spørsmål som må stilles i denne forbindelse er hva som egentlig menes med å akseptere. Man kan i denne forbindelse tenke seg tre forskjellige nivåer av akseptering:

- interessebasert
- forstå de underliggende årsaker
- ha et felles verdigrunnlag

En interessebasert akseptering bygger på at de involverte partner finner ut at de har sammenfallende interesser på områder som anses som svært viktige av begge parter. Man er da interessert i å se bort fra problemområder hvor interessene ikke er sammenfallende, men som i denne sammenheng fremstår som mindre vesentlige, for på denne måten å samle seg om det som er felles. Dette er ofte situasjonen når to parter trues av en felles fiende. Det interessebaserte

⁴ Deutsch, Karl W., *et al.*, (1957), *Political Community in the North Atlantic Area*. Princeton University Press.

felleskap mellom Sovjetunionen og Vestmaktene mot Hitler-Tyskland er ett eksempel på dette. Den felles front mot den ”internasjonale” terrorisme, mellom Russland og USA/Vesten, er også foreløpig i denne kategorien. Dette er et fellesskap som i utgangspunktet er situasjonsavhengig, og når situasjonen endres, slik at interessene ikke lenger er sammenfallende, faller et slikt fellesskap fra hverandre, dersom det ikke i mellomtiden er skapt en dypere forståelse og gjensidig akseptering. Dypere forståelse krever at man forstår hvorfor man er forskjellige og *aksepterer* slike forskjeller som et utgangspunkt for et tettere samarbeid, som eventuelt på sikt kan føre til et fellesskap når det gjelder normer.

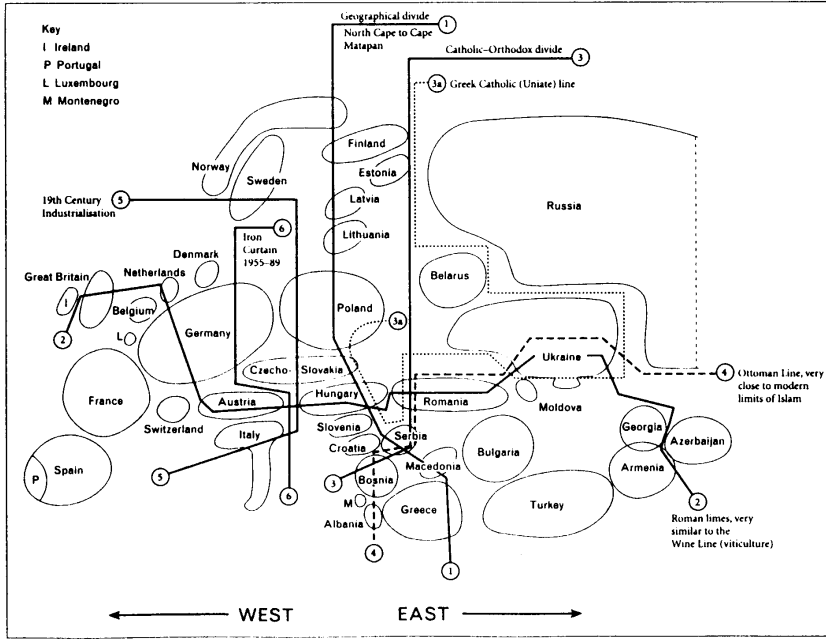
En slik dypere forståelse er basert på innsikt i de *underliggende årsaker* til at man er forskjellige. Disse underliggende årsaker kan være svært forskjellige og ta utgangspunkt i flere ulike forhold. Vi kan her bare nevne noen av disse.

En viktig faktor i denne forbindelse er Russlands plass i, eller forhold til, *Europa*. I sin ytterste konsekvens dreier dette spørsmålet seg om hvorvidt Russland er en del av Europa eller ikke. Spørsmålet kan synes irrelevant fordi vi alle har lært i geografitimen at Europas østgrense går ved Ural. Dette er imidlertid en rent *geografisk* definisjon basert på hensiktsmessighet, og denne avgrensningen går heller ikke lenger tilbake enn til 1700-tallet. I tidligere tider var det Tanais/Don som ble sett på som grensen.⁵ Politisk sett er det ingen tvil om at Europa fortsetter videre østover, og inkluderer også Sibir. Dette fører til at mange russere ser på Russland, ikke som en europeisk stat, men som en *eurasiatisk* stat mellom Europa og Asia. En av grunnene til denne uklarhet er at man har en tendens til å assosiere Europa med det *vestlige*, spesielt når det gjelder sivilisasjon og religion, men også på det politiske plan (jfr, *EU/Europeiske union*).

Selv om man plasserer Russland innenfor Europa, noe langt de fleste vil gjøre, viser alle alternative dimensjoner man bruker for å skille mellom *øst* og *vest* i Europa at Russland befinner seg på østsiden av disse skillene (figur 6.1). Ikke alle disse dimensjonene har like stor relevans når det gjelder sosiale og politiske normer, men det er grunn til å tro at linjen i Europa som skiller det *ortodokse* Europa på den ene siden fra de *vestlige kirker* (katolske og protestantiske) på den andre, er spesielt viktig i denne sammenheng. Det faktum at Russland var ett av de få land i Europa som ikke ble påvirket av renessansens idealer kan også ha en viss betydning. I tillegg må man også regne med at kommuniststyret har satt sitt preg på politiske og sosiale holdninger. En kartlegging av sosiale og politiske holdninger i Europa (figur 6.2) viser at forskjellene mellom Russland og den angelsaksiske verden er svært store, og uten overlapping når det gjelder de verdiene som er tatt med i denne analysen.

⁵ Davies, Norman (1997), *Europa. A History*, Random House, London.

Map 3. East-West Fault Lines in Europe



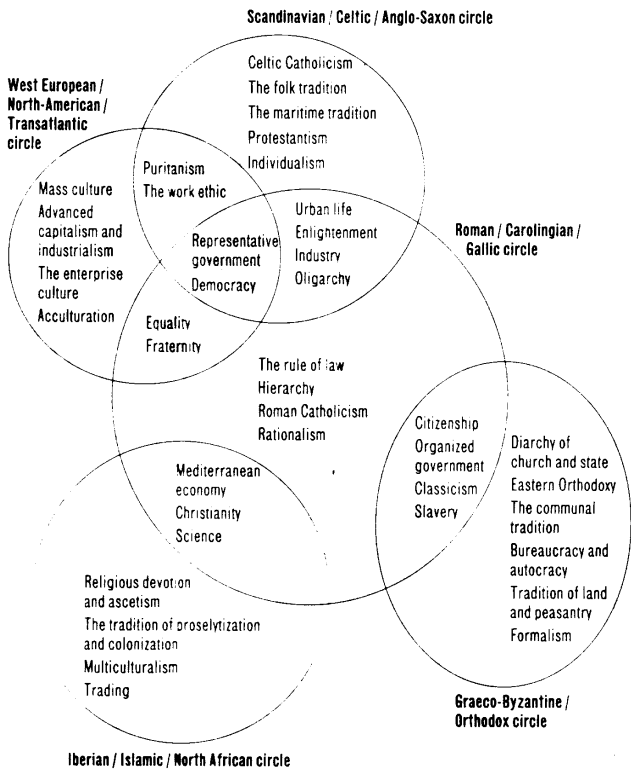
18 INTRODUCTION

Figur 6.1 Skillelinjer mellom øst og vest i Europa (Kilde: Norman Davies 1997)

1238

APPENDIX III

Europe's Cultural Circles: an Interpretation (after M. Shennan)



Figur 6.2 Kulturområder i Europa (Kilde: Norman Davies 1997)

Ser vi på hva som karakteriserer russisk politisk kultur finner vi få av de forutsetninger som vi til vanlig mener bør være tilstede for å utvikle et demokrati av den type vi har i den vestlige verden. Det er ikke noe utviklet "sivilt samfunn" eller "medborgersamfunn" som vi har i de vestlige demokratier. Befolkningen er mer "undersåtter" enn aktive samfunnsmedlemmer. Idealet er mer et slags organisk forhold mellom folk og leder, hvor herskeren skal definere og fremme kollektivets interesser. En russisk venn av meg definerte for et par år siden det russiske demokrati-idealet på følgende måte: "Vi har demokrati i Russland når den russiske leder integrerer i seg den russiske folkesjel". Dette er ikke ulikt norske argumenter når vi sier at vårt monarki er "demokratisk". De politiske initiativ forventes å komme ovenfra, og påtvinges en mer eller mindre uvillig befolkning. Mellomliggende organer, som nasjonalforsamling, spiller i denne forbindelse en langt mer beskjeden rolle enn i den vestlige verden. Det er presidentens rådgivere, og andre i kretsen rundt presidenten, som har en langt viktigere funksjon. Disse fremfører gruppeinteresser, som på denne måten blir tatt hensyn til i den politiske beslutningsprosessen. Denne styreformens kalles ofte en "bysantinsk" modell.

De tradisjonelle russiske sosiale verdier har også et mer kollektivt preg enn de vestlige, som er langt mer individualistiske. Dette setter selvfølgelig også sitt preg på det politiske liv, med mindre vekt på personlig initiativ og ansvar. Et annet vesentlig forhold er at det russiske samfunn fremdeles er "moderne", og ikke "post-moderne". Dette har konsekvenser for et samfunns verdihierarki, som kanskje ligner mer på det vi hadde i den vestlige verden i 50- og 60 årene, hvor dekning av primære behov fremdeles hadde en høy prioritet.

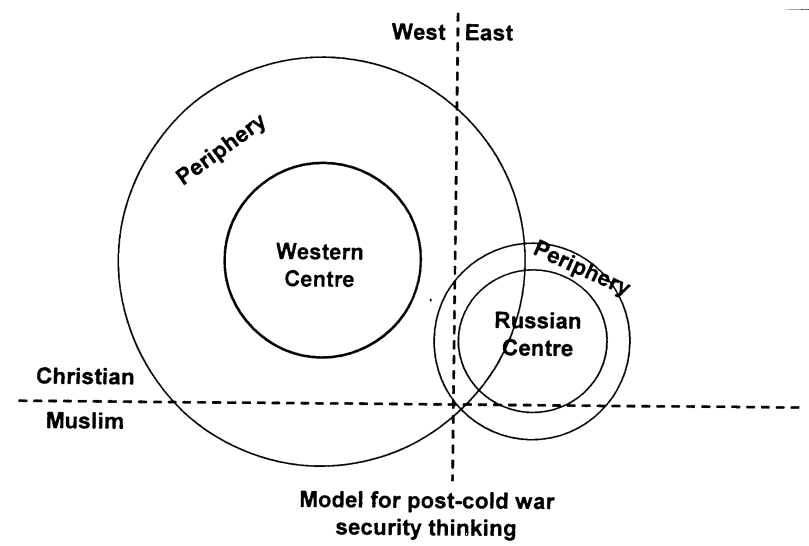
I tillegg har Vesten og Russland også svært ulike historiske erfaringer når det gjelder konflikt og krig. Vestlige stormakter har gang på gang invadert Russland, mens Russland stort sett bare har invadert Vesten i situasjoner hvor landet deltar i en allianse med ett eller flere vestlige land, mot andre vestlige land. I tillegg er Russland så i den grad den svake part i det russisk-vestlige forholdet etter den Kalde krigens avslutning. Begge disse forhold gjør at russisk sikkerhetstenking fremdeles preges av et "worst case scenario" med en mulig krig med Vesten. Sikkerhetstenkingen er derfor mer lik den som dominerte også i den vestlige verden under den Kalde krig, med asymmetri som har blitt mindre etter 11. september men som fremdeles eksisterer.

Alle disse forholdene har også implikasjoner for de norsk-russiske relasjoner i nord. Uten at disse blir tatt hensyn til er det vanskelig å forstå, langt mindre å forutsi, russisk politikk i forhold til Norge.

Russisk politikk, både historisk sett og nå, er preget av spenningene mellom det tradisjonelt russiske og det moderne eller vestlige. Vestlige ideer og normer blir enten sett på som en trussel mot det "russiske", eller som en nødvendig forutsetning for å modernisere Russland, slik at det kan bli en del av "Vesten". Dette blir fremstilt skjematisk i følgende modell (figur 6.3).⁶ Russland kan her både bli sett som, og se seg selv som, enten en del av Vestens periferi som

⁶ Kjølberg, Anders og Morten Jeppesen (2001), *En modell for sikkerhetstenkning etter den Kalde krig*, FFI/RAPPORT-2001/04595

etter hvert kan bli integrert i den vestlige verden, eller som et alternativt sentrum som definerer seg som en motsetning til det "vestlige". Dette er et perspektiv som går i alle fall 4-500 år tilbake i tid, og som er like relevant i dag. Integrasjon i den vestlige verden og utvikling av et sikkerhetsfelleskap er her prosesser som påvirker og styrker hverandre gjensidig.



Figur 6.3 Sentrum og periferi i dagens Europa

For at denne integrasjonsprosessen kan utvikles kreves det ikke bare at Russland viser evne og vilje til å etterleve de normer som ligger til grunn for det vestlige sikkerhetsfelleskapet og vestlig forståelse av hva som ligger til grunn for russiske normer og verdier, men også en gjensidig hensyntaken til hverandres interesser. Her er det som allerede sagt Vesten som i første rekke må ta hensyn.

Det er her tre områder som her spesielt viktige. Det *økonomiske* området, hvor Russland nå i første rekke er en råvare- og energileverandør, som også konkurrerer med Norge. Russland er også en stor eksportør av halvfabrikata, og særlig metaller, hvor landet konkurrerer med EU- og NATO-land på områder hvor disse har utsatte arbeidsplasser. Her har begge parter viktige innenrikspolitiske hensyn å ta, noe som innskrenker det ytre politiske handlingsrom, og derfor "null-sum" tenkning og hovedvekt på rent militære trusler. Vesten derimot har i langt større grad et endret trusselbilde, der "kaos-trusler fra periferien" spiller en langt mer sentral rolle. Disse er også tilstede i Russland, men er ikke like dominerende. Vi har derfor en asymmetri i sikkerhetstenkingen; en understreker behovet gjensidig hensyn. At det skapes større trygghet for vestlige investeringer er et annet område hvor begge parter er tjent med bedring, og men hvor Russland har indre problemer. Mange i Russland ser den nødvendige omstrukturering av russisk økonomi som nå foregår som resultat av et vestlig press som har som hensikt å svekke Russland gjennom å avindustrialisere det, og å gjøre landet til en råvareleverandør for den vestlige verden.

Russland er nå forespeilet fullt medlemskap i sentrale institusjoner som WTO og G-7 (eller G-8 dersom Russland allerede nå regnes med pga sitt delvise medlemskap), samt en rolle innen

NATO. Dette er viktige områder for Russland, som ønsker å være med på å påvirke de ytre rammebetingelsene for russisk politikk på en helt annen måte enn tilfellet er i dag. At Russland gis mulighet, ikke bare til tilgang, men også til reell innflytelse i sentrale internasjonale institusjoner, på betingelser landet ikke ser på som ydmykende for en tidligere supermakt, er helt vesentlig del av denne gjensidige hensyntaken.

Etter avslutningen av den Kalde krigen fremsto de *vestlige* institusjoner som dominerende og all-europeiske. Adgang til disse institusjonene var på vestlige premisser, og etter en vurdering ut fra vestlige verdier. De sentrale land, og særlig USA, bestemte ut fra sine kost-nytte vurderinger hvem som skulle slippe inn,. Russland måtte i praksis stille bak de små sentral-europeiske land i køen. Det sier seg selv at Russland, som anser seg som stormakt med spesielle rettigheter og krav på å bli tatt hensyn til, var lite villig til å vurderes etter samme kriterier som sine tidligere vasallstater. Russland står her overfor de samme overgangsproblemer som andre tidligere stormakter som Frankrike og Storbritannia.

Sikkerhet gjennom integrasjon var et viktig mål for president Gorbatsjov. Han hadde som klar ambisjon å gjøre Russland til et ”rom i det europeiske hus”. Andre i Russland, derimot, ser i langt større grad Vesten som en trussel. Disse fikk større gjennomslag etter hvert som det ble klart at man i Vesten hadde store betenkeligheter med å slippe Russland innenfor dørstokken. President Putin har på mange måter ønsket å ta opp tråden etter Gorbatsjov, men hadde innledningsvis store problemer med å bli akseptert, først og fremst pga krigen i Tsjetsjenia.

11. september var derfor et ”window of opportunity” for president Putin. Hendelsen gjorde verden og USA oppmerksom på hans nye pro-vestlige politikk, og trakk i tillegg oppmerksomheten vekk fra hvordan russerne førte krigen i Tsjetsjenia. Krigen i Tsjetsjenia skulle ikke lenger være et symbol på *forskjellene* mellom russisk og vestlig handlemåte, men et symbol på *likhetene*; den felles kamp mot terrorismen. Det skulle skapes en ny forståelse mellom Russland og Vesten basert på felles interesser, og som belønning for hjelpen i kampen mot den ”internasjonale terrorisme”, skulle Russland få tilgang til sentrale vestlige institusjoner. Russland skulle aksepteres på basis av interessefelleskap.

Det er i utgangspunktet to problemer forbundet med dette:

- Er det egentlig felles interesser?
- Hvor viktig er tilgangen til institusjoner?

Basert på forskjell i utfordringer er det i praksis er svært ulike forståelser av begrepet ”internasjonal terrorisme” i Moskva og Washington. Begge har i realiteten sin nasjonale trussel som utgangspunkt, men denne trusselen er i vidt forskjellig for de to land. Den russiske ”terrortrusselen” er i realiteten primært Tsjetsjenias kamp for å løsrive seg fra Russland. Tilknytningen til ”internasjonal terrorisme” og al-Qaida nettverket er forholdsvis beskjeden.

Washington og Moskva hadde en felles interesse i å bekjempe Taliban-regimet i Afghanistan.

Moskva ønsket å bli kvitt Taliban-regimet fordi dette støttet opp under opprørsbevegelser i Sentral-Asia som truet regimer Russland ønsket å opprettholde. Når det gjelder den videre kamp mot ”internasjonal terrorisme” er det imidlertid et stort sprik mellom Washington og Moskva, særlig når det gjelder synet på regimene i Irak og Iran. Moskva ser på disse regimene som stabiliserende faktorer i et svært ustabil område. Putin kan derfor få vanskeligheter dersom han fortsatt ønsker å støtte Bush’s korstog mot den ”internasjonale terrorisme”.

Det er også uklart hvor mye Putin og Russland egentlig vinner gjennom den russiske deltagelsen i det nye NATO-Russland Rådet. Når det gjelder de tidligere NATO-institusjonene Russland har vært knyttet til, Det nord-atlantiske samarbeidsråd (NACC), Partnerskap for fred (PfP), og Det faste felles råd (PJC) har Russlands muligheter for å oppnå reell innflytelse vært svært liten, til tross for offisielle vestlige uttalelser om det motsatte. Forskjellen mellom teori og praksis på dette feltet har vært stort. Det nye rådet skal ha som arbeidsfelt de områder hvor NATO og Russland i utgangpunktet skulle ha felles interesser. Forutsetningen for rådet er at det skal være et reelt beslutningsorgan, ikke et organ hvor Russland blir stilt overfor et felles NATO-syn, uten muligheter for å endre dette. Det som i først rekke gjør at man må stille spørsmålsteget ved det nye NATO-Russland rådet er USAs ”unilateralisme”, dvs at USA tar beslutningene på egen hånd uten å trekke inn institusjoner som NATO, dersom det ikke blir sett som nyttig for USA. Blir NATOs, og dermed også det nye rådets betydning mindre enn det russerne har forventet, blir den reelle verdi for Russland av denne nye institusjonelle tilknytning også redusert. En annen usikker faktor er EUs felles sikkerhets- og utenrikspolitikk (FUSP). Har EU-landene på forhånd blitt enig om et felles syn blir også betydningen av et slikt råd for Russland redusert. Det kan derfor fortsatt bli et ”gap” mellom teori og praksis på dette området.

6.2 Problemer og muligheter

Det eksisterer tilsynelatende et interessefellesskap mellom Vesten og Russland i dag, men det er også interessemotsetninger viktige områder. Derfor er partenes relative prioriteringer når det gjelder verdier og interesser viktige. Det kan lett oppstå situasjoner hvor interessefellesskapet blir satt på prøve. Her er den felles hensyntagen til hverandres interesser viktig, og den amerikanske unilateralisme blir derfor et problem. Dagens interessefellesskap mellom Vesten og Russland hviler med andre ord på et usikkert fundament.

Når det gjelder de felles normer er det fremdeles et godt stykke igjen. Det er fremgang på enkelte områder, men tilbakeslag på andre. Dette skyldes delvis russisk tradisjon og politisk kultur, og at den relative prioritering i Russland av ulike verdier er forskjellig fra den i Vesten, men det skyldes også en bevisst politikk fra den russiske ledelsens side når det gjelder å se bort fra pressefrihet og menneskerettigheter i situasjoner hvor vi i Vesten har vanskelig for å akseptere dette.

Vi ser at de felles interesser når det gjelder kampen mot terrorisme har ført til øket ”forståelse” for det russiske syn på enkelte områder, også der hvor dette kanskje ikke burde ha vært tilfelle. Kanskje kan dette føre til færre gnisninger mellom Vesten og Russland, slik at samarbeidet går lettere, og båndene blir tettere? Men det kan også føre til at Russland ikke tilpasser seg på

områder som er nødvendige for at et tett sikkerhetsfellesskap skal utvikles.

Russland var ”marginalisert” i politisk sammenheng før 11. september. Den felles kamp mot ”internasjonale terrorisme” endret dette. Et usikkert interessefellesskap er skapt og Russland har fått tilgang til institusjoner som har en uavklart rolle. Dette er skritt i riktig retning, men det er fremdeles et stykke vei å gå før man får et reelt sikkerhetsskap. Dertil er skepsisen og mistilliten fremdeles for stor på begge sider. På kort sikt må man derfor være avventende. På lenger sikt derimot, er det større grunn til optimisme, i første rekke pga av de samfunnsprosesser som gjør seg gjeldende i Russland, og fordi Russland, og i særlig den russiske elite, blir stadig sterkere integrert i den vestlige verden, først økonomisk og sosialt, men nå også politisk og forsvarsmessig. Det er derfor stor mulighet for at det vi nå ser er en prosess som vil føre til et omfattende sikkerhetsfellesskap for hele *Europa*, et byggverk hvor Russland er en meget viktig del, og hvor konsekvensene for norsk sikkerhet vil bli store.

7 NORGE OG RUSSLAND: SCENARIER FOR SAMARBEID OG KONFLIKT

Iver Johansen

7.1 Bakgrunn

Norges forhold til Russland er dominert av småstatens problemer og dilemmaer i naboskap med en stormakt. Sett fra en slik synsvinkel er forholdet mer preget av en langsiktig kontinuitet enn av brudd og endringer. Selv ikke en så dramatisk omkalfatring av ytre rammevilkår som avslutningen av Den kalde krigen maktet å endre de fundamentale strukturelle betingelsene for dette forholdet. Sant nok er Den kalde krigens sterke militære spenning borte, og sannsynligheten for at Norge og nordområdene i nær fremtid skal bli skueplass for militær konflikt mellom stormaktene er blitt tilnærmet null. Men det er samtidig slik at de overordnede internasjonale politiske konjunkturer fortsatt i stor grad definerer rammene for Norges handlingsrom overfor Russland. Og hva Norges direkte bilaterale forhold til Russland angår domineres dette av problemstillinger med en lang kontinuitet; ressursforvaltning, grenselinjer og etterretningsaktivitet.

En forståelse av langsiktige utviklingstrekk og av den politiske dynamikk i nordområdene er således en betingelse for en realistisk oppfatning av mulighetsrommet for fremtidig samarbeidsmuligheter og konfliktharer.

7.2 Globalt og lokalt spenningsfelt

Norges sikkerhetspolitiske utfordringer i forhold til Russland er primært knyttet til to forhold: For det første den store opphopning av militære styrker – bl a strategiske kjernefysiske våpen – på russisk side. Dette er i vesentlig grad en arv fra Den kalde krigen og skyldes at området byr på isfrie havner og fri adgang til åpent hav. For det andre at Norge har felles grense med Russland og dermed er nabo med en stormakt med sterke økonomiske og strategiske interesser knyttet til regionen.

På denne bakgrunnen kan en si at Norges sikkerhetspolitiske posisjon i nordområdene hittil i stor grad har vært påvirket av utviklingen innen to separate, men gjensidig avhengige ”spenningsfelt”: På den ene siden et ”globalt” spenningsfelt som omfatter Russland og de vestlige stormaktene, NATO og på sikt også EU. I denne sammenheng får området i første rekke betydning som deployeringsområde for strategiske kjernefysiske styrker og for styrker som skal sikre disse operasjonsfrihet. På den andre siden et ”lokalt” spenningsfelt som omfatter Norges direkte bilaterale forhold til Russland på det politiske, økonomiske og militære felt.

Gjennom hele Den kalde krigen fremsto utviklingen innen disse spenningsfeltene i stor grad som *symmetrisk* og *parallell*. Konflikten mellom supermaktene førte Norge inn i det globale spenningsfeltet som en aktør på alliert side og skapte grunnlag for et lokalt spenningsnivå som i stort var en avspeiling av det globale. Forholdet mellom spenningsfeltene var også i en viss forstand parallelt ved at endringer innen det globale spenningsfeltet skapte tilsvarende endringer innen det lokale. Eksempelvis førte sammenbruddet av détente-prosessen mellom supermaktene mot slutten av 1970-tallet til et mer anstrengt forhold også mellom Norge og Sovjetunionen.

Motsatt forutsatte fremstøt for lokal nedbygging av spenning en parallell spenningsreduksjon globalt. Eksempelvis strandet forsøkene på etablering av en nordisk atomvåpenfri sone fordi dette kom for sterkt i motstrid til NATOs overordnede strategi i en fase hvor forholdet til Sovjetunionen var svært spent. Derimot lyktes – i det minste et stykke på vei – fremstøtene for økonomisk samarbeid i nord (Barentssamarbeidet) etter oppløsningen av Sovjetunionen og parallelt med avviklingen av Den kalde krigens globale motsetningsforhold.

7.3 Erfaringene fra Den kalde krigen

Oppbyggingen av militære styrker i nord – en prosess som først tok fart fra begynnelsen av 1960-tallet og som i vesentlig grad skyldtes den tekniske utviklingen som muliggjorde plassering av kjernefysiske missiler på ubåter – skapte et *dimensjonsproblem* i forholdet mellom Norge og Sovjetunionen. Denne utviklingen skapte ikke bare en sterk militær asymmetri i forhold til Norge, men den store betydningen av dette området for Sovjetunionen førte også til en betydelig innsats av både politiske og økonomiske ressurser som Norge aldri kunne balansere på et rent nasjonalt grunnlag.

Den sterke styrkekonsentrasjonen på sovjetisk side var imidlertid ikke primært motivert av den lokale styrkebalansen. Det sentrale rasjonale for denne innsatsen var først og fremst behovet for å møte en ”global” militær utfordring fra NATO og USA. Så lenge de overordnede politiske og militære motsetningene mellom Øst og Vest stod ved lag var det å sikre en militær motvekt mot Nordflåten og assosierte styrker på sovjetisk side derfor en oppgave for NATO som militær allianse. Her kunne Norge gi viktige bidrag, men å sikre en balansert motvekt ville uansett være hinsides Norges nasjonale kapasitet.

Et forhold preget av ulikevekt – politisk og økonomisk så vel som militært – kunne imidlertid åpne for en uønsket innflytelse fra sovjetisk side. Et motmiddel mot dette var derfor å søke en så

sterk som mulig *integrasjon* med alliansen for å oppveie den regionale asymmetri og dermed sikre en robust avskrekking mot potensielt truende adferd. Med utgangspunkt i modellen med to spenningsfelt kan en si at Norges sikkerhetssituasjon under Den kalde krigen tilsa en politikk hvor en søkte en så nær sammenkobling av spenningsfeltene som mulig og hvor overlegenhet innenfor det globale spenningsfeltet dermed kunne oppveie underlegenhet innenfor det lokale. Norge ønsket å fremstå overfor Sovjetunionen som del av en allianse, og ikke som en liten nabostat. En ønsket for enhver pris å unngå en såkalt *bilateralisering* av forholdet til Sovjetunionen.

Avskrekking, når dette er den strategiske hovedorientering, har imidlertid betydelige potensielle kostnader. Ikke minst løper en den risiko å fremprovosere mottiltak som i siste instans fører til redusert heller enn økt sikkerhet.

Alliansens avskrekkingspolitikk ble nettopp på et slikt grunnlag til dels oppfattet som suspekt fra norsk side. For å unngå en uønsket spenningsutvikling søkte Norge derfor å balansere avskrekkingen med en bevisst *lavspenningspolitikk* i nord. Hensikten med denne var å hindre ”smitte” fra den internasjonale storpolitikens spenninger til de lokale forhold. Under Den kalde krigen ble det således et ledemotiv for norske politikere å søke å unnta de lokale forhold i nord fra de internasjonale politiske konjunktursvingningene. *Avskjerming* fra alliansen og *beroligelse* vis-a-vis Sovjetunionen kom til å bli virkemidlene i denne politikken.

I praksis førte denne politiske orienteringen til at Norge i en rekke saker søkte å håndtere disse på en direkte linje til sovjetiske myndigheter. Eksempelvis ble den såkalte ”Gråsoneavtalen” fra 1977 forhandlet på en direkte bilateral linje med Sovjetunionen; våre allierte ble ikke engang konsultert om avtalen på forhånd. Videre unngikk eksempelvis Norge å involvere alliansen i forbindelse med den konflikten som oppstod etter at et sovjetisk militærfly styrtet på Hopen i 1978, og uenigheten om svalbardpolitikken ble heller aldri noen sak Norge ønsket å trekke NATO inn i. Bakgrunnen for denne politikken var at Norge uansett kunne regne med at alliansen ville tre støttende til om situasjonen skulle spisses til. Norge søkte altså, populært sagt, å ha hjelpen nær, men hjelperen fjern.

7.4 Etter Den kalde krigen

På tross av at den norske politikken tidvis kunne være avvikende i forhold til den allierte hovedlinjen, var den uansett tuftet på den grunnforutsetning at det eksisterte en grunnleggende symmetri mellom Norges og alliansens interesser i dette området. Etter Den kalde krigen er imidlertid denne symmetrien gradvis blitt svekket, og med den siste tids utvikling hvor Russland trekkes med i NATOs beslutningsprosesser innenfor det såkalte NATO-Russlandsrådet, er det klart at det ikke lenger fins noe vesentlig motsetningsforhold mellom alliansen og Russland som Norge kan spille på i sitt forhold til Russland.

Samtidig består det før nevnte dimensjonsproblemet i forhold til Russland. Nå representerer ikke dette en trussel av samme omfang som under Den kalde krigen. Slik sett synes det klart at utviklingen av Den kalde krigens krigstrussel er en gevinst også Norge for fullt profiterer på.

Det er imidlertid ikke mulig å komme bort fra at Norge også i fremtiden må pleie naboskap med en stormakt som i en rekke saker kan ha motsatte interesser av det som gagnar Norge. Dette kan komme til å by på nye utfordringer i en situasjon hvor koblingen mellom de to spenningsfeltene blir løsere eller hvor de kobles helt fra hverandre.

I praksis vil dette kunne føre til at Norge tvinges til å hevde sine interesser og håndtere store og små konflikter som vil kunne oppstå, uten det ankerfeste i en allianse med sterke interesser i nord og med vilje til å møte sikkerhetspolitiske utfordringer i dette området.

Etter hvert som forholdet mellom NATO og Russland utvikler seg til et mer fasttømret partnerskap vil naboforholdet – småstatens forhold til stormakten – bli det sentrale i norsk russlands-politikk, og ikke hensynet til og forankringen i alliansen. Norsk-russiske forhold vil i økende grad sees på, også blant våre allierte, som bilaterale anliggender, og i mindre grad noe som angår alliansen. Dette springer igjen ut fra at nordområdene for NATO aldri var interessante i annet enn militærstrategisk sammenheng. Når nå det militære motsetningsforholdet mer eller mindre avvikles skal det mye til for å trekke alliansens oppmerksomhet opp mot vårt, i og for seg rolige, hjørne her oppe i nord. Dette betyr igjen at i alle større eller mindre forhold hvor Norge og Russland har ulike interesser vil løsningen av disse i større grad skje under vilkår dominert av småstatens forhold til en stormakt uten at Norge like lett som før vil kunne kaste NATO opp i vektskålen for å veie opp for Russlands dominerende tyngde.

Nå kan det diskuteres i hvilken grad denne situasjonen øker eller snevrer inn Russlands *handlingsrom* overfor Norge. I utgangspunktet kan en anta at den tendensielle frakoblingen av det lokale fra det globale spenningsfeltet fører til en økning av Russlands handlingsrom: Russland kan hevde egne interesser mer aktivt og i konfliktsituasjoner legge sterkere press på Norge uten at dette automatisk fører til uønskede mottiltak fra alliansens side. Denne konklusjonen forutsetter at NATO vil legge større vekt på å bevare partnerskapet med Russland enn på å støtte opp under norsk politikk i nord. Det er imidlertid grenser for hvor langt dette resonnementet kan trekkes. Det synes klart at NATO både ut fra de vestlige stormaktenes – spesielt USAs – egne interesser og ut fra forpliktelser innebygget i allianseforholdet, ikke vil kunne tolerere en direkte trussel mot norsk sikkerhet. Sett fra russisk side bidrar dette dermed til å snevre inn landets handlingsrom overfor Norge: Russland vil ikke kunne risikere partnerskapet med NATO og vil følgelig legge sterkere bånd på seg i sine relasjoner også til Norge.

Uansett hvordan vekten fordeles mellom disse to argumentene synes det klart at en står foran en delvis omdefinering av det strategiske spillet i nordområdene ved at alliansens interesser skyves i bakgrunnen og ved at Norges interesser i økende grad må hevdes uten det ankerfeste hos store og mektige allierte en tradisjonelt har hatt.

7.5 Scenarier

Drøftingen ovenfor antyder at den sikkerhetspolitiske utvikling i nordområdene i betydelig grad

må sees i lys av aktørene og deres innbydes relasjoner. For å kaste lys over fremtidige utviklingsmuligheter kan det derfor mulige endringer av relasjonene mellom aktørene danne et utgangspunkt.

Nå er det viktig å gjøre oppmerksom på at en slik diskusjon av mulig utvikling i form av scenarier ikke sier noe om hva som er sannsynlig og i hvert fall ikke tar sikte på å forutsi fremtidig utvikling. Det må imidlertid stilles som et krav av scenariene må være plausible, dvs at de må være mulige.

De aktørene som er relevante for disse scenariene er Norge, Russland og NATO. Disse aktørene kan inngå i tre ulike *aktørrelasjoner*. Disse er:

- a) Russland – NATO
- b) Norge – Russland
- c) Norge – NATO

Forholdet Russland – NATO tilsvare det globale spenningsfeltet som er diskutert ovenfor, mens forholdet Norge – Russland tilsvare det lokale. Forholdet Norge – NATO representerer på et vis koblingen mellom disse spenningsfeltene.

Aktørrelasjonene utgjør parametrene for scenariene, og hver parameter er gitt to verdier slik det er fremstilt i figur 7.1.

Russland - NATO	konflikt × partnerskap
Norge - Russland	interesse motsetn × interesse fellesskap
Norge - NATO	integrasjon × frakobling

Figur 7.1 Aktørrelasjoner i nordområdene

Forholdet mellom Russland og NATO kan variere mellom konflikt og partnerskap; forholdet mellom Norge og Russland er primært knyttet opp til spørsmålet om motstridende eller sammenfallende interesser, og mellom Norge og NATO er det sentrale spørsmål hvorvidt utviklingen går i retning av fortsatt integrasjon eller økende frakobling.

7.5.1 Scenario 1: Det gode scenario

Russland - NATO	konflikt × <u>partnerskap</u>
Norge - Russland	interessemotsetn × <u>interessefellesskap</u>
Norge - NATO	<u>integrasjon</u> × frakobling

Figur 7.2 Det gode scenario: hovedforutsetninger

I ”det gode scenario” er forholdene preget av partnerskap mellom Russland og NATO slik det er understreket i figur 7.2. Dette er for så vidt i tråd med dagens utvikling hvor Russland i økende grad trekkes inn i NATOs beslutningsprosesser. Derimot forutsetter scenariet endringer i forhold til den utvikling som er drøftet i det ovenstående både innenfor aktørrelasjonen Norge – Russland og innenfor aktørrelasjonen Norge – NATO.

For det første forutsettes det at Norge og Russland utvikler felles interesser på sentrale områder i nord. Dette kan eksempelvis skje gjennom nedtoning av den militære dimensjon ved russisk nordområdepolitikk, noe som vil svekke *dimensjonsproblemet* i forholdet til Norge. Det kan også tenkes en utvikling med felles utnyttelse av ressurser i havet og på sokkelen som gir grobunn for et interessefellesskap. For det andre bygger scenariet på en fortsatt sterk integrasjon med alliansen. Dette vil gi Norge sikkerhetspolitisk ryggdekning for samarbeidet med Russland.

Innenfor et slikt scenario vil relasjonene mellom Norge og Russland kunne ”siviliseres” i den forstand at militære og sikkerhetspolitiske forhold trenges i bakgrunnen i forhold til mer praktisk orientert samarbeid. En kan for så vidt si at en utvikling i retning av et slikt scenario er en forutsetning for å kunne tappe det betydelige økonomiske og politiske potensial som ligger i ulike tenkbare samarbeidsprosjekter i nord.

7.5.2 Scenario 2: Marginaliseringsscenarioet

I motsetning til utviklingen i scenario 1 peker ”marginaliseringsscenarioet” på en uhyre problematisk utvikling for Norge. Forutsetningene for dette scenariet er vist i figur 7.3.

Russland - NATO	konflikt × <u>partnerskap</u>
Norge - Russland	<u>interessemotsetn</u> × <u>interessefellesskap</u>
Norge - NATO	integrasjon × <u>frakobling</u>

Figur 7.3 *Marginaliseringsscenarioet: hovedforutsetninger*

Dette scenariet trekker videre den utvikling som er diskutert i det ovenstående. Her leder kombinasjonen av et overordnet partnerskap Russland – NATO og fortsatte interesse-motsetninger mellom Norge og Russland til en frakobling av Norge fra alliansen. Alliansen vil i stadig mindre grad være villig til å støtte opp om Norge i en situasjon hvor dette – sett fra NATOs synsvinkel – i ytterste konsekvens vil kunne sette tilnæringspolitikken til Russland på spill. Det overordnede partnerskapet mellom Russland og NATO, som dette scenariet bygger på, vil dessuten legge føringer for i hvilken grad NATO overhodet vil oppfatte konflikter innenfor aktørrelasjonen Norge – Russland som problematisk eller truende. Innenfor et slikt scenario vil dermed den overordnede tilnærming innenfor det ”globale spenningsfeltet” kunne komme til å skygge for ulike problemer innen for det ”lokale spenningsfeltet”, problemer som for stormaktene kanskje kan synes bagatellmessige, men som for Norge kan være vanskelige nok.

I konfliktsituasjoner kan Norge derfor komme til å måtte balansere mellom hensynet til å sikre egne interesser og å hindre en opptrapping av konflikt med Russland, men uten å ha den samme sikkerhet i form av en troverdig forsvarsgaranti fra NATO som vi hittil har kunnet nyte godt av. Her vil det før nevnte dimensjonsproblemet i Norges forhold til Russland kunne bli mer akutt. Norge vil ikke med egne ressurser kunne oppveie Russlands overveldende ”tyngde”, hva enten dette gjelder rent militært eller mer indirekte i form av rekkevidden og betydningen av de interesser som er involvert. I verste tilfelle kan dette føre Norge inn i en situasjon hvor Russland får betydelig innflytelse på norsk politikk i nordområdene.

7.5.3 Scenario 3: Energiscenariet

”Energiscenariet” tar et helt annet utgangspunkt enn de to foregående scenariene. Dette scenariet bygger på potensialet for at Norge og Russland over tid utvikler felles interesser som råvareprodusenter overfor en vestlig allianse som hovedsakelig består av land med en betydelig råvareimport. Hovedforutsetningene for dette scenariet er gjengitt i figur 7.4.

Russland - NATO	<u>konflikt</u> × sikkerhetsfellesskap
Norge - Russland	interessemotsetn × <u>interessefellesskap</u>
Norge - NATO	integrasjon × <u>frakobling</u>

Figur 7.4 Energiscenariet: hovedforutsetninger

Fra dette utgangspunktet postulerer scenariet en utvikling som er diametralt motsatt den politiske dynamikk som gjorde seg gjeldende under Den kalde krigen. Da skapte den overordnede konflikten mellom Sovjetunionen forutsetninger for en tettere norsk integrering i alliansen. I energiscenariet skaper derimot konflikten i aktørrelasjonen Russland – NATO forutsetninger for en ytterligere frakobling mellom Norge og alliansen ved at Norge trekkes inn i et energisamarbeid – for så vidt kan man tenke seg dette utvidet til å omhandle også andre økonomiske virksomheter, bl a fiskerier – med Russland. Det kan eksempelvis skje gjennom ulike former for fellesstyre og felles utnyttelse av ressursene i nord.

Nå er det nok vanskelig å tenke seg en slik utvikling om norske og allierte sikkerhetsinteresser berøres direkte. I slike tilfeller vil den politiske dynamikken mellom spenningsfeltene i nord på ny trekke Norge inn i en tettere integrasjon med alliansen. I konfliktspørsmål med mer avgrenset økonomisk, miljømessig e a relevans kan imidlertid et slikt scenario på lengre sikt være mer plausibelt. Risikoen er selvfølgelig at det gjennom en prosess som dette scenariet indikerer, etableres føringer som kan bli avgjørende også om konfliktnivået skulle øke.

7.6 Konklusjon

Denne drøftingen viser at Russland ikke er noen statisk størrelse i norsk politikk. Landet har gått fra under Den kalde krigen å være en motpart mot en allianse hvor Norge har vært medlem, til å bli en partner til den samme alliansen etter oppløsningen av Sovjetunionen. Imidlertid er det god grunn til å regne med at forskjellen i militær og politisk tyngde mellom Norge og Russland fortsatt vil kunne få betydning for den sikkerhetspolitiske situasjon i nord. Jo større divergens som utvikles mellom Norges forhold til Russland og NATOs forhold til Russland, jo større kan utfordringene for Norge bli mht å håndtere konflikter i grenseområdet i nord.

På samme måte er heller ikke NATO en statisk størrelse i norsk sikkerhetspolitikk. Alliansen var under Den kalde krigen en stabil og rimelig forutsigbar støttespiller for Norge. Etter avslutningen av Den kalde krigen trekkes NATOs oppmerksomhet mer mot utbyggingen av et partnerskap – med mulighet til videre utvikling i retning av et sikkerhetsfellesskap – med Russland. Dette betyr at alliansen i sin politikk må veie hensynet til Russland opp mot hensynet til Norge. Nå behøver ikke dette å få tellende konsekvenser for Norge; i tilfelle av en konkret trussel mot Norge fra russisk side er det ikke grunnlag for å trekke NATOs evne og vilje som

sikkerhetspolitisk garantist i tvil. Det kan imidlertid tenkes et stort antall situasjoner hvor norsk sikkerhet ikke umiddelbart settes på dagsorden og hvor alliansen holdning derfor ikke lett kan forutsis, og som nettopp av den grunn kan bli svært vanskelig for norske myndigheter å håndtere.

8 KONSEKVENSER FOR FORSVARET AV UTVIKLINGEN RUSSLAND-NATO”

Kontreadmiral Jan Reksten

Mine damer og herrer.

Takk for at jeg får anledning til å meddele noen av mine tanker rundt dette tema. Det er faktisk slik at Forsvaret på mange nivå har og lenge har hatt bred kontakt mot Russland. Disse kontaktene øker i omfang og undertegningen av Nato-Russland erklæringen fra 28 mai i år vil nok forsterke denne tendensen. Politisk så vi litt av de nære kontakter mellom forsvarsminister Krohn Devold og Russlands forsvarsminister Ivanov under besøket til Oslo i juli i år. Vi er kommet et langt stykke fremover fra der vi var på 90-tallet når sakene kan drøftes i den positive atmosfære som nå råder mellom de to statsråder. En av årsakene, i tillegg til god personlig kjemi, er at Russland nå deltar på en del av de samme møter i Nato som de andre landenes statsråder. Dette er til dels en direkte følge av etableringen av et Nato-Russland råd som erstatter for det tidligere ”permanent joint council”. For Norges del vil jeg også si at vi ikke skal undervurdere de langsiktige virkningene av tragedien med ubåten Kursk. Tragisk i seg selv viste den norske hjelpen under Kursk havariet en vilje som i Russland er lagt merke til både politisk , blant de militære og trolig også blant folk flest , i hvert fall i nordområdene.

La meg gå gjennom noen av de områdene der Forsvaret har kontakter mot Russland. På det politisk strategiske nivå er det etablert en avtale mellom Forsvarsdepartementet og Russland om forsvarsrelatert samarbeid. Dokumentet etablerer rammer for konkret forsvarssamarbeid inkludert en forpliktende tiltaksplan. På det militærstrategiske nivå, representert ved forsvarsjefen og Forsvarets overkommando er det også faste kontakter med invitasjon til øvelser, avtaler om utveksling av flåtebesøk, gjensidig besøk av skoleavdelinger og årlige tilsynskonferanser. Jeg er faktisk selv vert for en russisk delegasjon fra Moskva som landet før lunsj i dag og som de neste 3 dager skal diskutere status og oppfølging av den såkalte ”incident at sea-avtalen ” mellom Norge og Russland. Denne avtalen som stammer helt tilbake fra 1990 er i seg selv et glimrende eksempel på praktisk samarbeid mellom det russiske og norske forsvar med utgangspunkt i å hindre at tilfeldige episoder til havs eller i luften skal utvikle seg ukontrollert. På det vi militære kaller det operasjonelle nivå, representert ved de to øverstkommanderende har vi etter hvert også fått veldig gode personlige kontakter både mot de russiske grensevaktstyrkene, mot Nordflåten i Murmansk, mot Østersjøflåten i Kaliningrad og mot sjefen for Leningrad militærdistrikt i St. Petersburg. Også på det vi kaller det taktiske nivå har vi hatt bra kontakt med russisk deltakelse i enkelte partnerskap for fred type øvelser. Men på dette området har russerne vært noe mer tilbakeholdende sammenlignet med den veldig positive holdningen til PFP som hersket på midten av 90-tallet. I 1994 deltok russerne på øvelsen Pomorex i Nord-Norge. Siden den tid er det først og fremst redningssamarbeidet i øvelse

Barents og sporadiske samøvelser med de russiske grensestyrkene som har funnet sted.

Før jeg går videre la meg dvele litt ved arbeidsprogrammet for Nato-Russia Council, rådet som skal være et konsultativt og konsensusbyggende forum for et vidt spekter av sikkerhetsspørsmål i det euro-atlantiske området. I arbeidsprogrammet for NRC finner vi følgende hovedområder:

- kamp mot terrorisme
- krisehåndtering
- ikke-spredning
- rustningskontroll og tillitsbyggende tiltak
- missilforsvar
- søk og redning til sjøs
- ulike former for samarbeid på militært nivå
- sivil beredskap
- vurderinger av nye trussler og utfordringer

I utgangspunktet er dette en svært omfattende liste og heller ikke en begrensning. Det er derfor prinsipielt kun artikkel 5 spørsmål som ikke faller innenfor, selv om Nato-landene vil ha mulighet til å kreve egne møter i 19 lands –formatet hvis de ønsker det. Det er derfor all mulig grunn til å tro at dette nye forumet på sikt vil få stor betydning for relasjonene mellom Nato-landene og Russland. Derfra til å kalle Russland for assosiert Nato-medlem er likevel for langt å gå.

Av disse tema er det fra norsk side naturlig å følge opp spesielt disse arbeidsområdene:

- felles trening av militære styrker for fredbevarende operasjoner
- atomsikkerhet
- søk og redning
- generelt bilateralt militært samarbeid
- omskolering av overtallig militært personell

Det nye nå er at samarbeid som tidligere til dels var bilateralt nå kan finne en plass innen den rammen som Nato legger opp til. Fra norsk side må dette anses som en fordel.

Jeg vil nå se på noen av de mulige konsekvenser vi mer langsiktig kan tenke oss og som spesielt berører Forsvaret. Disse vurderingene har jeg valgt å dele i to deler, de rent nasjonale og de som har med Nato å gjøre. Det er noen som mener at Forsvaret selv i dag er innrettet og bygget opp med sikte på en trussel fra øst. En mulig langsiktig endring i forholdet til Russland vil derfor måtte få konsekvenser for både struktur, lokalisering og oppgaver for de norske militære avdelinger. Det er liten tvil om at Forsvarets tidligere fokus mot Nord-Norge i alt overveiende grad var basert på risikovurderinger med utgangspunkt i Sovjetunionens militære kapasitet og muligheter. I dag er vi langt på vei i ferd med å endre denne innretting ved en dramatisk endring av den krigsorganisasjon Forsvaret kan mønstre. Fra 13 brigader først på 90-tallet, er hærstrukturen nå redusert til 3 brigader. Mens fokus tidligere var på anti invasjon er dette i dag dreiet mye mer i retning mobilitet og evne til å delta i internasjonale operasjoner. Det samme er

til dels gjeldende for Sjøforsvarets styrker som i stor grad er i ferd med å miste evnen til anti-invasjon fra Kystartilleriets faste anlegg. De endringene som er kommet er et resultat av den utvikling som har vært i Russland og det er vanskelig å se at vi kan gå særlig lengre på denne veien uten at hele grunnstrukturen i Forsvaret forvitrer. Nå er det samtidig fremdeles slik at en betydelig del av Forsvarets anlegg og personell befinner seg i Nord-Norge. En av grunnene til dette er naturligvis at i den grad Norge har sikkerhetsutfordringer så ligger de ennå i øst, og særlig konkretisert gjennom Kola-komplekset. Et visst minimum av egenkapasitet på norsk side er derfor nødvendig som suveren stat. I tillegg er det også slik at øvingsområdene i Nord-Norge er svært gode for alle typer styrker. Det er også her vi har de beste bygg og infrastruktur som understøtter virksomheten. Jeg kan derfor vanskelig på disse områder se for meg noen vesentlige endringer for Forsvaret som et resultat av NRC.

Mer langsiktig kan det likevel tenkes at en ytterligere Nato-Russland tilnærming vil kunne få betydning for balansen i Forsvaret. Vi har hittil etterstrevd det såkalte balanserte forsvar, det vil si et forsvar som både hadde god kapasitet fra alle forsvarsgrener, men som også innen den enkelte forsvarsgren var balansert mellom de forskjellige troppearter. En av grunnene til dette var å ikke skape huller i våre kapasiteter som kun utnyttet militært. Et stadig mindre men mer teknisk avansert forsvar blir dyrere og dyrere å fornye og dette utfordrer evnen til å dekke alle kapasiteter. Det kan tenkes at utviklingen i Russland gjør terskelen for å forlate den nasjonale balansen mindre, til fordel for kapasiteter som Nato etterspør, for eksempel strategisk transportfly, tankfly eller enheter for elektronisk krigføring.

Ett område som er særlig følsomt både for Norge og Russland er forholdene i Barentshavet. Som et resultat av det tøvær som allerede eksisterer har forsvarsministeren tatt initiativ til et felles norsk-russisk seminar i Norge om forholdet mellom offshore oljevirksomhet og Forsvaret. Håpet er at vi skal kunne vise at det er mulig med sameksistens mellom militær virksomhet og intensive offshore operasjoner. Det er Forsvarets fartøyer og fly som for en stor del representerer Norges fysiske tilstedeværelse i det nordlige Norskehav og Barentshavet. Våre tokt og patruljer er helt avgjørende for å markere norsk suverenitet og myndighetsutøvelse. Området er følsomt både pga dets militærstrategiske betydning, uavklarte grensespørsmål, ressursene, miljøhensyn, atomsikkerhet og forholdet til Svalbard og vernesonen. Min umiddelbare oppfatning er at NRC endrer lite på dette. Men for et Russland stadig mer integrert i Nato, blir det kanskje verre for Norge å bruke Nato-kortet ved eventuelle problemsaker i nord. På den annen side må vi tro at terskelen for å provosere eller bruke makt blir enda høyere enn før, noe som klart må være positivt.

Norge har vært aktiv deltaker i PFP-samarbeidet som president Clinton tok initiativet til tidlig på 90-tallet. Som tidligere nevnt har ikke Russland verken i våre nærområder eller andre steder vært så aktiv som vi kunne ønske. Fra Forsvarets side har vi ønsket å involvere Russland sammen med andre Nato og PFP nasjoner i de øvelser som vi har hatt ansvaret for. Russland har aldri sett seg selv som noen PFP-nasjon på linje med de andre. I forhold til militær størrelse er det kanskje et naturlig utgangspunkt. Den anerkjennelsen som ligger i NRC vil kanskje litt etter litt endre på Russlands innstilling til øvelsessamarbeid både med Norge og andre stater.

Vi kan derfor trolig se en øket vilje fra russisk side til å delta med militære avdelinger i øvelser, spesielt hvis den økonomiske situasjon til det russiske Forsvaret blir bedre. Koplek med en hurtig voksende gruppe av russiske offiserer som snakker engelsk åpner dette for interessante muligheter.

Bekymringer om mangelfull sikkerhet ved russiske atomanlegg førte til erklæringen mellom Norge, USA og Russland i 1996 om "arctic military environmental cooperation," det såkalte amec-samarbeidet. Bakgrunnen var blant annet tidligere atomulykker og russernes mangelfulle kapasitet til å håndtere radioaktivt avfall. I den russiske flåten er 150 av i alt 250 ubåter tatt ut av tjeneste. Bare i Kola-området venter ennå 90 atomubåter på å bli hugget opp, mens rundt 60 av dem har kjernefysisk brensel som må fjernes. Amec-samarbeidet har gått tregere enn ønsket fra norsk side til tross for stor grad av tillit mellom partene. Årsaken er at prosjektene er tidkrevende og at russerne ikke har hatt et godt nok system for godkjenning av tiltak. Vi må tro at denne type samarbeid vil gå lettere med et Russland tettere innpå Nato-landene enn i dag.

Også de gjeldende avtaler om nedrustning, våpenkontroll og tillitskapende tiltak vil trolig nytte godt av et generelt bedret samarbeidsklima mellom Russland og Nato. CFE-avtalen om konvensjonelle styrker trådte i kraft 1 juli 1992. Hensikten var å bygge ned partenes arsenal av offensive styrker som stridsvogner, artilleri, kampfly, kamphelikoptre og stormpanservogner. Avtalen har i betydelig grad redusert slikt materiell i Europa. De aller fleste land er godt under de materielltiltakene det først ble enighet om. Selv om avtalen er justert blant annet pga russernes behov for store styrker i Kaukasus, er avtalen fortsatt viktig for Norge. Vi har hittil gjennomført 53 inspeksjoner fra Norge til tidligere Warszawa-pakt land, hvorav langt de fleste til Russland. Wien-dokumentet fra organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa er viktig for tillitskapende tiltak. Avtalen fokuserer primært på at landmilitær aktivitet over en viss størrelse skal varsles og observatører inviteres. Den åpner også for uventede inspeksjoner i forbindelse med militær aktivitet. Open Skies avtalen er gammel av navn, men trådte først i kraft 1. januar i år. I korthet går avtalen ut på at medlemslandene kan overfly hverandres territorium med fly spesialutstyrt for luftfotografering. Norge mottok i august i år den første offisielle Open skies flygingen fra Russland. Senere i år skal vi gjennomføre vår tilsvarende flyging over Russland. I likhet med CFE-avtalen har Nato-landene blitt enige om at man ikke vil inspisere hverandres territorium i Open Skies sammenheng. Det forsterkede samarbeidet som Nato har innledet med Russland kan kanskje på veldig lang sikt føre til at slike nedrustnings og tillitskapende avtaler blir unødvendige. Men dette er det vanskelig å si noe sikkert om, bare at det blir lenge til og er at det er helt avhengig av utviklingen i Russland.

Nato-Russia Council kan sees på som bidrag fra Vesten til å anerkjenne Russlands plass i det europeiske sikkerhetsbildet. Det kan være en måte å redusere skadevirkningene i forhold til Russland av en kommende Nato-utvidelse og det kan være en måte å formalisere noe av det samarbeid mot spredning av masseødeleggelsesvåpen og mot terror som spesielt USA og Russland har fått i gang etter 11 september. I virkeligheten har det vel elementer av alt dette i seg. Men skal det nye samarbeidet fungere i praksis er det viktig å bevege seg bort fra

deklarasjonsnivået til et praktisk samarbeid mellom embetsverk og militære på begge sider. Både Russland og Nato må være villig til å vise åpenhet på de felt som nå er pekt ut.

Vil det på sikt bli et annet Nato enn det vi kjenner i dag som et resultat av NRC? Og hvordan vil det i så fall påvirke Forsvaret her hjemme.? Selv om artikkel 5 forpliktelsene ennå står sterkt i Nato, har organisasjonen lenge vært i utvikling. Det har foregått først en dreining bort fra de nordligere deler av alliansen mot Middelhavsområdet. Senere gjennom utvidelsene i 1999 og det som nå kommer en dreining mot øst. Både før og etter 11 september har alliansen samtidig rettet oppmerksomheten mot masseødeleggelsesvåpen, terror og oppgaver utenfor det gamle kjerneområdet. Denne utviklingen er koplet mot en kraftig endring av styrkestrukturen fra tunge, seint mobiliserbare avdelinger rettet mot invasjonforsvar til hurtig deployerbare enheter som fleksibelt kan settes inn langt unna. Karakteristisk er teknologiske nyvinninger som spesielt amerikanerne har gjennomført i sitt forsvar, demonstrert i Gulf-krigen, i Kosovo og sist i Afghanistan. Det er dette nye Nato russerne kommer tettere innpå. Politisk må vi tro at sikkerheten i Europa øker, at det blir vanskeligere å sette enkeltland under press og at innsyn og forståelse også mellom de militære både i øst og vest vil øke. Militært vil kanskje troverdigheten i artikkel 5 garantiene bli mindre verd ettersom øvelser, forhåndslagring og planverk tilpasses den nye situasjon. Samtidig er sannsynligheten for å få bruk for garantien langt mindre. For de nye østeuropeiske Nato-medlemmer blir det hele et paradoks. De kommer inn i et Nato som ikke er hva det var da de søkte og deretter for å finne Russland allerede på plass ved bordet. Men bekymringene rundt de baltiske lands medlemskap bør nå være fjernet, i hvert fall de vestlige.

Min umiddelbare konklusjon er at på kort og mellomlang sikt vil ikke Nato endre seg vesentlig militært som en følge av NRC. Men på lengre sikt og avhengig av utviklingen kan det tenkes at noe av den ”demme opp for Russland–holdningen” som alltid tidligere preget Nato vil forsvinne helt og at alliansen sammen med Russland utvikler seg først og fremst mot forsvar av verdier, demokrati, territoriell suverenitet og mot den nye type trusler vi nå kjenner så godt. For Norge er det vanskelig å se noen militære ulemper av et tettere samarbeid med Russland, spesielt så lenge det ikke foregår bilateralt, men som en naturlig del av et utvidet program mellom alliansen og Russland. I den grad det kan få strukturelle konsekvenser for Norge vil det trolig gå i den retning at vi lettere aksepterer Nato`s krav til styrkestrukturer selv om dette skulle skape huller i det vi her hjemme har kalt et fullt ut balansert forsvar.

FORDELINGSLISTE

FFISYS
Dato: 14. oktober 2002

RAPPORTTYPE (KRYSS AV)		RAPPORT NR.	REFERANSE	RAPPORTENS DATO	
<input checked="" type="checkbox"/> RAPP	<input type="checkbox"/> NOTAT	<input type="checkbox"/> RR	2002/04120	FFISYS/847/161.1	14. oktober 2002
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD			ANTALL EKS UTSTEDT	ANTALL SIDER	
UGRADERT			116	49	
RAPPORTENS TITTEL			FORFATTER(E)		
RUSSLAND SOM "ASSOSIERT NATO-MEDLEM" OG NORGE. Foredrag ved FFI-seminar 10 september 2002			BAKKEN, Bent Erik, BUKKVOLL, Tor, JOHANSEN, Iver, KJØLBERG, Anders, NARUM, Paul, REKSTEN, Jan og WILHELMSEN, Julie		
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF			FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF:		
Bent Erik Bakken			Ragnvald H Solstrand		

EKSTERN FORDELING
INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		FD	14		FFI-Bibl
1		v/Ekspedisjonssjef Svein Efstad	1		Adm direktør/stabssjef
1		v/Seksjonssjef Kjersti Klæboe	1		FFIE
1		v/Førstekonsulent Jan Flæte	5		FFISYS
			1		FFIBM
1		Forsvarets overkommando/FST	1		FFIN
1		v/Kontreadmiral Jan Reksten	7		Forfattereksemplar(er)
			16		Restopplag til FFI-Bibl
1		Forsvarets overkommando/HST			Elektronisk fordeling:
1		Forsvarets overkommando/SST			Ragnvald h. Solstrand (RHS)
1		Forsvarets overkommando/LST			Bent Erik Bakken (BEB)
1		Forsvarets overkommando/HVST			Jan Erik Torp (JET)
1		FOHK			Tore Nyhanmar (TNy)
1		6 Divisjon			Tor Bukkvoll (TBu)
1		v/Heidi Sødergren			Geir Enemo (GEn)
					Håvard Fridheim (HFr)
1		Forsvarets Høyskole			Jonny Otterlei (JMO)
1		FSAF			Janne M.Hagen JMH)
5		FSTS			Iver Johansen (IJo)
5		Krigsskolen			Anders Kjølberg (AKj)
1		Forsvarets Skolesenter/FSES			Bjørn Olav Knutsen (BOK)
1		FHS/Studieutvalget			Thomas Hegghammer THh)
1		Luftkrigsskolen			Laila Bokhari (LBo)
1		Sjøkrigsskolen			Annika Hansen (ASH)
1		Institutt for Forsvarsstudier			Julie Wilhelmsen (JuW)
		Tollbugt.10, 0152 Oslo			
					Kristian Åtland (KA)
1		Stortingets Forsvarskomite			www.ffi.no
1		Stortingets Utenrikskomite			
1		Utenriksdepartementet			
1		NUPI			
		PB 8159 DEP, 0033 Oslo			

FFI-K1

Retningslinjer for fordeling og forsendelse er gitt i Oraklet, Bind I, Bestemmelser om publikasjoner for Forsvarets forskningsinstitutt, pkt 2 og 5. Benytt ny side om nødvendig.

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Europaprogrammet PB 6877 St.Olavs plass, 0139 Oslo			
1		Fritjof Nansen Institutt PB 326, 1326 Lysaker			
1		PRIO Fuglehaugsgata 11, 0260 Oslo			
1		Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. PB 1097, 0317 Oslo			
1		Universitetet i Oslo, Institutt for Østeuropeiske og orientalske studier. PB 1030, 0315 Oslo			
1		Den Norske Atlanterhavskomite Fridtjof Nansens Plass, 0160 Oslo			
1		Folk og Forsvar. Arbeidersamfunnets plass 1c, 0181 Oslo			
1		Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening Tollbugt 35, 0157 Oslo			
1		Offisersbladet PB 501 Sentrum, 0105 Oslo			
1		Norsk Militær Tidsskrift Tollbugata 10, 0152 Oslo			
1		Norges Forsvar PB5235 Majorstuen, 0303 Oslo			
1		Norges Forsvarsforening PB 5235 Majorstuen, 0303 Oslo			
1		Pro Patria/ NROF Oslo Mil/Akershus			
1		Befalsbladet Møllergt 10, 0179 Oslo			
1		Nobelinstituttet. Drammensveien 19, 0255 Oslo			
1		Sveriges Ambassade Nobelsgt.19, 0244 Oslo			
1		v/Tommy Johanson			
1		Finlands Ambassade. Thomas Heftyes gt. 1, 0244 Oslo			
1		Danmarks Ambassade. Olav Kyrresgt.7, 0273 Oslo			
1		Statsministerens Kontor. PB8001 DEP, 0030 Oslo			

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Direktoratet for Sivil Beredskap PB 8136 DEP, 0033 Oslo			
1		Utlendingsnemnda PB 8165 DEP, 0034 Oslo			
1		Arena-programmet PB 1008 Blindern, 0315 Oslo			
1		Bjørn Tore Godal UIO, Institutt for Statsvitenskap PB 1097 Blindern, 0317 Oslo			
1		Frode Omang Årvollia 9, 0591 OSLO			
1		Nils Marius Rekkedal Forsvarshøgskolan BOX 27805, 11593 Stockholm, Sverige			
1		Tor Husby Lerkesvingen 3, 3440 Røyken			
1		Tomas Ries Helsingfors Universitet Topeliusgt 16, Helsinki, Finland			
1		Aftenposten PB 1178 Sentrum, 0107 Oslo			
1		VG Akersgt 55, 0180 Oslo			
1		NETTAVISEN Møllergt 8, 0179 Oslo			
1		KNM Tordenskold PB 5 Haakonvern, 5886 Bergen			
1		Oblt Harald Håvoll FSFS, Oslo mil/Akershus			
1		Utlendingsdirektoratet PB 8108 DEP, 0032 Oslo			
1		FAFO PB 2947 Tøyen, 0608 Oslo			
1		Forsvarshøgskolan Box 27805, 11593 Stockholm, Sverige			
1		Anton Steen, UIO, Inst for Statsvitenskap PB 1097 Blindern, 0317 Oslo			

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Fredrik Bull Hansen Kongleveien 17, 0875 Oslo			
1		Per Egil Hegge Aftenposten, PB. 1178 Sentrum 0107 Oslo			
1		Jan Leijonhielm Forsvarshøgskolan BOX 27805, 11593 Stockholm, Sverige			
1		Erik Klippenberg Florav 20, 2027 Kjeller			
1		Alf Granviken Nedre Gleinåsveien 13, 3440 Røyken			
1		Dagbladet Akersgt 49, 0180 Oslo			
1		NRK Bjørnstjerne Bjørnsonspl 1 0340 Oslo			
1		KLASSEKAMPEN PB 9257 Grønland, 0190 Oslo			
1		Komkapt Geir Myrseth FO/FST, Oslo mil/Huseby www.ffi.no			