

Russland er tilbake

Iver B. Neumann, Norsk Utenrikspolitisk Institutt og Kristine Offerdal, Den norske Atlanterhavskomiteé

Etter 70 år som fiende og 10 år som ukjent størrelse, er Russland tilbake til det som for historisk interesserte vil synes som en normal tilstedeværelse i europeisk politikk. På nittitallet hersket det på de fleste områder et kaos i Russland. Sikkerhetspolitikk var ikke noe unntak.

Sergei Karaganov presenterte Russlands hovedproblem som «å komme seg ut av ingenmannslandet det befant seg i etter Den kalde krigen da landet fremstod som en halvveis partner og halvveis fiende av Vesten». Allen Lynch har ikke vært alene om å beskrive det mest slående ved russiske utenrikspolitiske relasjoner som «russernes anstrengelser for å opprettholde stormaktsstatusen i utlandet mens mesteparten av den russiske makts styrke på hjemmebane har svunnet hen». Det har fra første stund vært et hovedtema hos Putin å vektlegge at Russlands vestliggjøring må være en vestliggjøring etter Russlands eget initiativ og på Russlands egen måte. Hovedproblemet når det gjaldt sikkerhet var imidlertid at veldig få mennesker utenfor miljøer som fulgte spesielt med på Russland egentlig brydde seg om hva Russland foretok seg.

Putins sjanse til å bli synlig kom med et smell når Tvillingtårnene raste sammen 11. september 2001. Umiddelbart- og etter som det sies – mot viljen til noen av hans egne sentrale rådgivere, ilte han til for å støtte sin amerikanske kollega, George W. Bush. Russland var tilbake i handlingenes sentrum, tilsynelatende som USAs allierte i det som Washington feilaktig refererer til som krigen mot terror. Russlands interesser i Tsjetsjenija sammenfalt med interessene som drev

den amerikanske kampanjen mot Taliban i Afghanistan. Resultatet av dette sammenfallet var at Russland gjenvant sin synlighet på den sikkerhetspolitiske arena. Måten Putin og andre sentrale russiske politikere har presentert sin deltakelse i kampanjen i Afghanistan på både innlands og utenlands synes å vise at ønsket om en slik effekt i utgangspunktet var sentralt for Putins policy-valg.

Unilateralismen som har preget amerikansk utenrikspolitikk siden 11. september gav Russland nye muligheter til å gjøre seg mer synlig. Etter det som amerikanerne selv hevdet å ha vært en suksess i Afghanistan, endret USA fokus fra Tora Bora til Bagdad og la et økende press på det irakiske regimet. Underveis benyttet USA seg bare sporadisk av internasjonale organisasjoner og allianser. Som George Bush 20. september 2001 i en tale til Kongressen og det amerikanske folk sa, var alle som ikke var med i kampen mot de onde motstanderne selv motstandere av USA: «Either you are with us, or you are with the terrorists.»

Som et resultat av amerikanske valg som ble gjort i forkant av krigshandlingene i Afghanistan og Irak, oppstod det et skille mellom USA på den ene siden og de to tradisjonelle nøkkelaktørene i EU – Frankrike og Tyskland – på den andre siden.

Russiske analytikere som hadde fulgt konsolideringen av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikke hadde, influert av sovjetisk og realistisk maktbalansetenkning, ventet på muligheten for en transatlantisk uoverenstemmelse av ett eller annet slag. En kløft var nå i ferd med å oppstå, og Putin var rask med å utnytte situasjonen. I januar 2003 var verdens nyhetsbilde preget av en felles pressekonferanse mellom statslederne i Frankrike, Tyskland og Russland. Nok en gang var ikke Russland bare synlig, men endog midt i det europeiske maktsentrum.

I løpet av det første halvannet året etter 11. september, beveget Putins Russland seg fra å være oversett i europeisk sikkerhetspolitikk til å bli en høyst synlig aktør. Dette har skjedd uten noen store endringer i russiske maktkapabiliteter. Endringene i økonomisk og militær politikk må selvsagt ikke bagatelliseres; ei heller må vi glemme at Russland gjennom nittitallet og frem til i dag har vært og er en betydelig atommakt. Det er imidlertid et poeng at slike materielle faktorer ikke kan forklare de plutselige politiske endringene, for det som er relativt stabilt kan ikke forklare det som med ett endrer seg. For å forstå endringene, må vi rette blikket mot andre faktorer, som måten de aktuelle aktørene oppfatter verden på.

Til dette er begrepet «sikkerhetisering»/«securitisation» nyttig. Verbet å «sikkerhetisere» refererer til ideen om at noe blir et sikkerhetsspørsmål idet det løftes ut av den generelle politiske agenda og gjøres til et spørsmål om liv og død. Barry Buzan har nylig forklart begrepet på følgende måte: «Sikkerhetiseringsformelen er at [...] trusler krever ekstraordinære tilpasninger og/eller nødhandlinger for å hankses med. Sikkerhetisering legitimerer i klassisk forstand maktbruk, men mer generelt hever det saken over vanlig politikk og til den mer panikkpolitiske sfæren. I denne sfæren gjelder ikke vanlige regler for politikk, noe som rettfærdiggjør hemmelighold,

ekstra utøvende myndigheter og aktiviteter som ellers ville være ulovlige».

Det som skjedde umiddelbart etter 11. september var at terrorisme ble sikkerhetisert. Det brukte å være et spørsmål om generell politikk og var derfor først og fremst politiets ansvarsområde. Nå ble det omgjort til et spørsmål som krevde ekstraordinære tilpasninger og nødhandlinger av militæret, i en global skala. Terrorismen ble endog gjort til et *casus belli* som ikke bare krevde generelle ekstraordinære tilpasninger, men også krig og dermed tap av liv i stor skala. Den amerikanske tilnærmingen til terrorisme gjen-speilet den russiske tilnærmingen til terrorisme i forbindelse med Tsjetsjeniaspørsmålet. Det er denne harmoniseringen av russiske og amerikanske politiske verdener som er viktig her, for det er her at de to partene la grunnlaget for alliansen som skulle følge og for dens konkrete handlinger.

Den løse alliansen mellom USA og Russland ser slik sett ut til å ha vært begrenset til én sikkerhetssektor og ett tema, nemlig det som begge parter kalte for krigen mot terror. Russlands siste trekk, da landet distanserte seg fra USAs linje i forkant av Irak-kampanjen og la seg på Frankrike og Tysklands linje, bak FN, demonstrerer at Russland prioriterer å utvide sitt handlingsrom og sin synlighet fremfor alliansen med USA. Gjennom den kalde krigen var det en sovjetisk prioritet å forsøke å utnytte transatlantiske uenigheter. Russlands siste handlinger minner oss om at dette ikke bare var en prioritet som var næret av kommunistisk ideologi, men også av klassisk maktbalansetenkning. Det som er nytt i den nåværende situasjonen er ikke Moskvas prioriteringer, men det faktum at Washington ikke lenger prioriterer sitt forhold til sine europeiske allierte, enten det gjelder Russland eller andre utfordringer. Russland har kun høstet fruktene av det som har kommet på dets vei.

Hvor godt vil så Russlands politikutførere kunne utnytte denne situasjonen? Etter 11. september har USA prioritert sine egne kriger i Afghanistan og Irak og fulgt sin egen unilaterale utenrikspolitiske linje fremfor å kjempe mot det de på en nedsettende måte kaller «war by committee» og å opprettholde NATO. Viktigheten av dette for russisk sikkerhetspolitikk kan vise seg å bli meget stor. Allerede i 1950 pekte George Kennan i sin analyse av amerikansk utenrikspolitikk på at en lang linje i USAs politikk er å sørge for at ikke noen stater får dominere det euro-asiatiske området. Så lenge Sovjetunionen var førstekandidat til denne rollen, var svaret å danne allianser med andre stater, slik det skjedde under den kalde krigen. NATO var en slik allianse. Nå har dette bildet blitt mer komplisert. For tiden er det EU som er den nye førstekandidaten til en slik rolle. Ut ifra en geopolitisk synsvinkel er det derfor fornuftig for USA å alliere seg med Russland som en mulig motvekt. Den amerikanske distanseringen bort fra EU og tilnærmingen til Russland som vi allerede ser begynnelsen av, vil derfor sannsynligvis fortsette. Dette blir mer sannsynlig jo mer EU motsetter seg amerikansk lederskap og i stedet velger å maksimere sine egne politiske og økonomiske modeller. Alt dette betyr at fremtiden for russisk sikkerhetspolitikk ser svært lys ut. USAs interesse for Russland er ikke bare knyttet spesifikt til krigen mot terror, men til de nye konstellasjonene i europeisk politikk generelt. Dette er et mer stabilt grunnlag å bygge på.

Til dette kan det tilføyes enda en faktor som er med på å lette amerikansk-russisk samarbeid. Etter 11. september satte både USA og Russland til side spørsmål som det sivile samfunns integritet og krigsfangers rettigheter under internasjonal lov til fordel for statssikkerhet. I sin sikkerhetstenking prioriterer begge land tradisjonelle suverenitetshensyn snarere enn den nettverks-, institusjons- og integrasjonsbaserte multilaterale tilnærmingen som favoriseres i de fleste europeiske

land. Hvis USA og Russland begge spiller et sikkerhetsspill som fokuserer på forsvarssektoren og såkalt hard sikkerhet, mens EU prioriterer mer likt mellom ulike sektorer, kan dette bli en faktor som gjør fremtidige felles aksjoner mellom USA og Russland lettere enn felles aksjoner mellom USA og EU. Sett fra USAs side favoriserer geopolitiske argumenter Russland, mens ideologiske argumenter kan gå i begge retninger. Hvis USA og Russland finner en felles plattform for å dysse ned menneskerettigheter spesifikt og myk sikkerhet mer generelt, mens EU opprettholder sin politikk, kan vi fort få en konstellasjon av ideologier som favoriserer økt samarbeid mellom Russland og USA.

Sett fra Moskva går ting bra for Russland på det sikkerhetspolitiske området, men vi vil peke på et problem som kan komme til å prege Russlands, og derfor Europas, sikkerhetshorisont i årene som kommer. Russland har bokstavelig talt i århundrer vært en anerkjent aktør på den sikkerhetspolitiske arena. Landet har etablert seg med nok økonomisk og militær kapasitet til å forfølge sine langsiktige mål, og i de fleste perioder har disse langtidsmålene vært av en slik karakter at de ikke har utgjort en trussel mot det europeiske og deretter det globale statssystem. Det hersker ingen tvil om at Russland har vært et nøkkelmedlem i dette systemet og at landet fortsatt er det i dag.

Problemet er imidlertid at med hensyn til europeisk politikk er det ikke lenger nok for Russland å være en respektert global sikkerhetsaktør for å være en vanlig europeisk makt, for europeisk politikk har endret seg. Europeisk politikk fremstår i stadig større grad som mer enn et system av stater, det er endatil mer enn et samfunn av stater – det er mer som en republikk. Europa arbeider etter en nettverksmodell og er institusjonalisert i og rundt Den europeiske union. Hva som skal til for å bli anerkjent som en stormakt innenfor slike rammevilkår er betydelig annerledes



enn hva det tradisjonelt har betydd å bli anerkjent som en stormakt i et statsystem. Dessuten kan de to typene av anerkjennelse være i uoverensstemmelse med hverandre. Jo mer synlighet og jo mer anerkjennelse Russland opparbeider seg på den globale sikkerhetspolitiske arena, der spilllets navn er suverenitet og makt-politikk, jo større blir avstanden mellom denne typen av russisk politikk og hovedstrømningene i europeisk politikk, der spilllets navn er integrasjon.

De to kan selvsagt kombineres. I lys av det siste halvannet året, var en av grunnene til at Putin var en velkommen tredjepart på pressekonferansen med Schröder og Chirac nettopp den at Russland hadde økt sin synlighet ved hjelp av sin globale sikkerhetspolitikk. Russisk global politikk kan regnes om til lokal europeisk valuta, men på denne måten vil Russland fortsette å være *i* Europa, men ikke *av* Europa. Landet vil være en aktør, men en annerledes aktør. Dette spillet kan dras nokså langt. Sett fra Paris eller til og med Berlin kan det hevdes at en makt slik som Storbritannia har vært i stand til å ta et lignende spill hele veien inn i unionen. Likevel er det en avveining her som det er vanskelig å gjøre. Interessant nok har det ikke noe å gjøre med sikkerhet spesielt, men med politikk generelt. Det har å gjøre med hvilken type samfunn eller fellesskap Russland ønsker å være.

I det 19. århundre, i etterkant av den franske revolusjonen og Napoleonskrigene, valgte Russland et lignende dilemma når landet bestemte å beholde et *ancien régime* mens andre europeiske stater valgte modernisering. I det 20. århundre, etter første verdenskrig, skilte Russland igjen lag med andre europeiske stater ved å forsøke å implementere sitt sosialistiske prosjekt mens de andre holdt fast ved sitt borgerlige system. I det 21. århundre ser Europa ut til å gå i retning av integrasjon. Hvis Russland ønsker å repetere sitt tidligere mønster, burde landet holde fast ved det suverene som i dag mens andre stater beveger seg videre. Problemet er imidlertid at dette uten tvil vil medføre et helt knippe av interessante men uforenlige utfordringer. Russland har på en elegant måte utnyttet de økende transatlantiske spenningene og spilt sine kort så godt at enhver geopolitiker ville applaudere. Hvis Russland ønsker å skyte større fart i europeisk politikk, er det imidlertid ikke den geopolitiske scenen som burde være den mest presserende, men den europeiske scenen, der spillet ikke bare foregår rundt stater og suverenitet, men også rundt samfunn og integrering. Russland kan forbli en transatlantisk balansekunstner, eller landet kan starte en integrering med det Brussel-baserte Europa.

Atlanterhavskomiteens langtidsstudie

Denne publikasjonen er en del av Atlanterhavskomiteens langtidsstudie. Studiet vil dekke et vidt spekter av trender som vil ha innflytelse på Norges forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitikk.

Redaktør: Dag Rydmark, e-post. dag@atlanterhavskomiteen.no
ISSN: 1502-6361

