**Russland: Hvor reell er trusselen og hvordan bør Norge forholde seg til den?**

Foredrag Oslo Militære Samfund 23. oktober 2017

Av Seniorforsker Julie Wilhelmsen NUPI (jw@nupi.no)

Hvordan skal vi vurdere om Russland er en trussel? Og hvordan blir Russland en trussel?

Mitt utgangspunkt er dette: Vi kan telle bomber og kanoner og økning i antall bomber og kanoner, men det hjelper lite hvis det ikke sees i sammenheng med hvordan Russland ser på seg selv, sin rolle i verden og ikke minst hvordan Russland ser på omverdenen, inkludert Norge. Det er ikke våpnene i seg selv det dreier seg om, men om det finnes et rasjonale for å sette disse våpnene i spill. Og dette rasjonale er altså historien om hvordan Russland ser seg selv og de andre signifikante aktørene på den internajsonale arena. Jeg sier signifikante fordi Russland historisk sett er mer opptatt av noen enn av andre. Russland er spesielt opptatt av Vesten, USA og NATO og av sin posisjon i forhold til disse politiske størrelsene.

Men, Russland handler ikke i et vakuum. Hvorvidt Russland er eller blir en trussel avhenger også av hva omverdenen faktisk gjør og spesielt hva Vesten, USA og NATO gjør. Dette er en ubehagelig årasaksfaktor å peke på, fordi det ser ut som et forsøk på å fordele skyld - på et tidspunkt da vi er opptatt av å straffe Russland for grove folkrettsbrudd. Men, det er en realitet: Hva omverden gjør påvirker om Russland blir en trussel.

I dette foredraget vil jeg derfor ta for meg Russlands bilde av seg selv og Vesten/USA/NATO og hvordan dette har endret seg over tid og siden Putin kom til makten. Dernest vil jeg vise hvordan andre staters handlinger har påvirket Russlands vei og hvordan Russland og Vesten som en konsekvens av utviklingen på disse to områdene har kommet inn i et samhandlingsmønster som skaper mindre sikkerhet for begge parter. Til slutt vil jeg kommentere hvordan Norge bør forholde seg. Norge behandles til slutt, fordi det er slik at dersom Russland skulle komme til å utgjøre en trussel mot Norge er det egentlig ikke Norge det dreier seg om. Norge er utsatt fordi det kan komme til å bli landet mellom USA og Russland.

---

Så til hvordan Russland’s bilde av seg selv og forholdet til Vesten/USA/NATO har endret seg over tid: Først vil jeg bare minne om at under Sovjetunionen var Russland Vestens motpol og så seg selv som en supermakt. Dette er et selvbilde som henger igjen og som stadig utgjør et potensiale for russiske ledere. Det er også slik at de gamle fiendebildene av ‘det kapitalistiske, imperialistiske Vesten’ som en trussel på russisk side og av det ‘kommunistiske totalitære Sovjetunionen’ på vestlig side – som var selve rasjonale for all militær mobilisering under Den kalde krigen – ligger der som en arv det er lett å gripe tilbake til på begge sider.

På 90-tallet var imidlertid Russland i følge det offisielle narrativet en vestvendt stat som skulle lære av Vesten. Russland skulle bli en ‘normal europeisk stat’. Men dette var i noen en tynt artikulert identitet på øverste politiske nivå. Det fantes en nasjonalistisk og kommunistisk opposisjon i Dumaen som så for seg Russland i en helt annen posisjon. Hele tiden så man i brede lag av den russiske eliten, også blant flere i den ‘liberale’ eliten, med skepsis på NATO så lenge ikke Russland ble inkludert. Derfor ble også den såkalte ‘atlantisismen’ som russisk utenriks- og sikkerhetspolitisk doktrine raskt avbåst på 1990-tallet, til fordel for ‘multipolaritetsdoktrinen’. Multipolaritetsdoktrinen postulerte at Russland måtte balansere USAs makt og bremse utviklingen mot en unipolar verdensorden. Det handlet om å bevisst balansere USAs makt sammen med andre makter som for eksempel Kina. Det handlet om å hegne om FN og sikkerhetsrådet som eneste instants for å avgjøre spørsmål om krig og fred i verdenspolitikken og om den klassiske folkeretten som fremhevet statenes suverenitet.

Så fort Putin kommer til makten begynner han å arbeide for og snakke om Russland som en sterk makt og behovet for å gjenresie Russland. Vi ser det i talene i forbindelse med den andre tsjetsjeniakrigen allerede i 1999. Og han har appell i den politiske opposisjonen og i brede lag av det utenriks- og sikkerhetspolitiske etablissement. Men i Putins tidlige narrativ er ikke Vesten/USA og ikke engang NATO en fiende eller en trussel, men en mulighet. Russland skulle bli sterkt igjen gjennom integrering i den vestlige økonomiske sfæren, gjennom samhandling med Vesten. Etter 11. september 2001 fikk denne ‘vestvendingen’ en ekstra dimensjon gjennom det nye partnerskapet mellom Russland og USA/NATO i krigen mot internasjonal terrorsime: ikke bare i statsledernes ord, men også i konkret samarbeid. Russland sier ja til etablering av amerikanske militærbaser i Sentral-Asia og aksepterer at USA trekker seg fra ABM avtalen. Det kommer på plass en ny nedrustningsavtale i 2002, NATO-Russland Rådet opprettes og det foregår en formidabel etterretningsutveksling på tvers av øst-vest grensen. På dette tidspunktet uttrykker til og med Putin at det er på tide å slutte å lage bråk om NATO-utvidelser og legger til at man må få til én felles europeisk sikkerhetsstruktur.

Så skjer det imidlertid ganske raskt et skifte med krigen mot Irak i 2003. Russiske ledere snakker om USAs alenegang, at krigen mot Irak ikke er en del av krigen mot terror og at USA bryter folkeretten. Kosovo (1999) trekkes frem som et lignende eksempel. Vi ser også at Bush administrasjonens kampanje for å spre demokrati ‘world wide’ og den økende kritikken mot demokratiunderskuddet i Russland fremstilles som en slags vestlig imperialisme. Et enda kraftigere skifte i Russlands bilde av Vesten/USA skjer i forbindelse med de såkalte fargerevolusjonene i det postsovjetiske området, spesielt i Georgia i 2003 og i Ukraina i 2004. Disse revolusjonene fremstilles som et resultat av USAs ‘hånd’ inn i Russlands bakgård. Tesen er at USA støtter og bygger opp folkelige opposisjon rundt demokrati og menneskerettighetsparoler, for å velte legitime regimer og sette sin anti-russiske mann på toppen. Postsovjet området fremstilles ikke lenger som en potensiell samarbeidsarena for Russland og Vesten, men som et null-sum-spill: amerikanske baser i Sentral-Asia og vestlige anti-terror tiltak i Kaukasus fremstår i et helt annet lys enn det gjorde i 2001.

Russland ser nå Vesten ikke bare som en sikkerhetspolitisk utfordring gjennom NATO-utvidelser og amerikanske planer om utbygging av et rakett-skjold i Europa. Det ser også en systempolitisk utfordring: regimer som USA definerer som udemokratiske må fjernes. Mot dette hever Russland røsten. Vi hører det i Putins mye omtalte tale i München i 2007. Mot dette intensiverer Russland samarbeidet med Kina, spesielt i SCO og forsøker å bygge opp Den kollektive sikkerhetsorganisasjonen, som et NATO i øst. ‘Suverent demokrati’ lanseres som et slags motsvar til vestlig demokrati spredningspolitikk. Forestillingene om at Vesten/USA gjennom NATO forsøker å omringe, eventuelt nedkjempe, Russland blir forsterket når NATO i 2008 uttrykker at Georgia og Ukraina en gang kommer til å bli medlemmer av alliansen. Russland truer alt den gang med å rette sine kjernevåpen mot Kiev.

Forestillingen om at Vesten kommer til å representere en system-politisk utfordring forsterkes når russiske ledere ser på den Arabiske våren. Spesielt det at man gikk skritt utenfor det opprinnelige sikkerhetsrådsvedtaket som Russland støttet for å få fjernet Gaddafi uten dekning i folkeretten, ble lagt vekt på. Forestillingen om at Vesten/USA er en systempolitisk utfordring blir ganske akutt når vi kommer til høsten 2011. Da står Putin-regimet for første gang overfor regimekritiske demonstrasjoner på hjemmebane. Selv om dette på ingen måre er et vestlig-instigert opprør, foreslår Putin at det er Hillary Clinton som står bak. Vi ser denne forestillingen også styre russisk Syria-politikk fra 2012: Russland stemmer ned enhver resolusjon som kan gå i retning av flyforbudssone og regimeendring i Syria.

I takt med at skepsisen mot USA og Vesten øker og at trusselen fremstilles som flerdimensjonal (både en sikkerhetspolititisk og en system-politisk utfordring) gir den russiske ledelsen nytt innhold til hva slags stormakt Russland er. Russland er ikke bare en militær stormakt. Russland er ifølge offisiell retorikk kjernen i en egen alternativ sivilisasjon som står i motsats til den vestlige hyper-liberale sivilisasjon. Dette er en sivilisasjon der Gud ikke er død, der det er forskjell på rett og galt. Den bygger på tradisjonelle verdier som familie og klare kjønnsroller, på det russiske språk og på den russiskortodokse kirke. Dette nye selvbildet blir implementert i konkret politikk. Vi ser en formidabel opprustning og modernisering av det rusiske forsvaret, spesielt etter krigen mellom Georgia og Russland i 2008. Vi ser planene om å etablere en Eurasisk Union med utgangspunkt i tollunionen mellom Russland, Hviterussland og Kazakhstan- et slags EU i øst.

---

Dette er altså endrigene i Russlands fremstillinger av seg selv og Vesten/USA/NATO over tid. Ja, de er overdrevne og brukes bevisst internt i Russland. Bildene av Vesten som fiende passer som fot i hose med det nye bildet av Russland som stormakt; et bilde som altså også passer stemningen i brede lag av den russiske eliten og folket og som forsterkes og manipuleres gjennom statskontrollerte medier. Men som min historiske fremstilling nok har røpet, dette er ikke bare konspirasjonsteorier fra russiske side. Vesten/USA/NATO har tidvis handlet på en uklok måte som har bidratt til at Russland ser på Vesten som en trussel og seg selv som en forsmådd stormakt. Vestlige lands egen lemfeldige omgang med folkeretten har skapt en dårlig presedens. Man har ofte støttet de man mener er ‘demokratiske mennesker’ i stedet for å støtte demokratiske praksiser. Både Jeltsin og Saakashvili var ‘our guys’ selv om mye av den politikken de praktiserte var direkte udemokratisk. Man har gitt løfte om fremtidig NATO-medlemskap til stater i det postsovjetiske området som er svært langt unna å kunne leve opp til de krav NATO har for medlemskap. Generelt når det gjelder NATO-utvidelser, og løfter om og implementering av NATO-utvidelser, er det er problem at man ikke har evnet å ha blikket på to steder; både hvordan det ser ut fra for eksempel Georgia og Estlands side og hvordan det ser ut fra Russland. Russiske myndigheter ser på kartet og ser at NATO kryper nærmere. De husker Paris Charteret fra 1990, som slo fast at sikkerheten i Europa skulle være udelelig, og hevder at det foreligger et avtalebrudd.

Når vi kommer til krisen og krigen i Ukraina i 2013/2014, som er et vannskille i russisk-vestlige relasjoner tross alt, betinget Russlands forstillinger om seg selv og Vesten Russlands handlinger: Russland som stormakt med ambisjoner om å etablere en Eurasisk Union der Ukraina var det mest selvfølgelige medlem, gjorde integreringsavtalen med EU vanskelig å svelge. Den ville umuliggjøre Unionen og opprettholdelsen av det tradisjonelle, tette handelssamkvemet mellom Russland og Ukraina. Den russiske ledelsens skrekkscenario, det de kaller vestlig regimendringspolitikk gjennom fargerevolusjoner, så ut til å gå i oppfyllelse igjen - og ikke bare hvor som helst, men i ‘brodernasjonen’ Ukraina. I tillegg så de for seg at ukrainsk NATO-medlemskap skulle bli en realitet, at Svartehavsflåten kunne gå tapt. Sett fra Kreml var dette den røde streken. Russland annekterte Krim og intervenerte militært i Øst-Ukraina. (Konflikten i Ukraina handler selvfølgelig om mye mer enn det som omtales her, linjen i denne fremstillingen er kun Russland-Vesten relasjonen.)

Sett fra Vesten har Russlands handlinger i Ukraina bidratt til å justere forestillingene om Russland og Vesten. Russland har blitt en aggressiv, ekspansjonistisk og illegitim makt i Vestens øyne. Vesten og NATO fremstilles som det moralsk høyverdige bolverket mot Russland.

De gjensidige fiendebildene Russland og Vesten nå har av hverandre trigger et samhandlingsmønster som på mange vis ligner det vi hadde under Den kalde krigen. På russisk side har bildet av et Vesten som forsøker å omringe Russland gjenom NATO-utvidelser, velte Putin-regimet gjennom fargerevolusjon og nå kvele russisk økonomi gjennom sanksjonsregimet ledsaget en formidabel økning i det russiske militære øvelsesmønsteret langs grensene i nord, vest og sør mot Europa; senest illustrert ved Zapad øvelsen i September 2017. Vi har sett en kraftig opprustning og utplassering av militær infrastruktur og kapabiliteter, spesielt i Kaliningrad og ved Svartehavet. Vi har til og med hørt sabelrasling med kjernevåpnene – det eneste militære området Russland er like sterkt som USA på. Vi har også sett en øknede informasjonskanpanje inn i vestlige land for å propagere Russland syn på verden og fremme russiske interesser. Selv om de russiske nett-trollenes innflytelse i vestlig politikk etter mitt skjønn er overdrevet, er de en realitet. De har bevisst blitt gjort til et redskap for russiske innflytelse vestover.

På vestlig side har forestillingen om Russland som en aggressiv og ekspansjonistisk makt betinget moralsk, økonomisk og i noen grad militær støtte til det ntye regimet i Kiev. Obama administrasjonen avslo i sin tid å bevæpne Kiev med såkalte ‘lethal weapons’. Under Trump har vi fått et vedtak som gjør det mulig for presidenten å gå til dette skrittet. NATOs samarbeid med Georgia er trappet opp siden 2014. Vi har fått et nytt militærtøvelsesmønster på vestsiden. I 2016 brakte øvelsen Anaconda over 30000 soldater til Polen opp mot Russlands grense, og tyske soldater gikk for første gang siden Andre verdenskrig østover. Militærøvelsen Aurora som ble avholdt i september i år kan fremstilles som et svar på Zapad øvelsen, men trekker likevel Sverige og Finland inn i et økende øvelsesmønster i Vest. Vi har fått nye NATO ‘boots on the ground’ i Polen og Baltikum. Vi har fått US marines på Værnes, nå visstnok på permanent basis. Sist uke ble det bekreftet at US marines skal til Troms. Norge øver nærmere den russiske grensa og med flere britiske og amerikanske soldater enn under Den kalde krigen. Vi har sett en utvidelse av det såkalte rakettskjoldet i Europa, som Russland i mange år har påstått vil nøytralisere deres kjernevåpenkapabiliteter. Så vidt jeg har skjønt er Norge i ferd med å utrede hvordan vi kan bidra. Det brukes penger for å ‘demme opp’ mot Russland. Bare for 2017 allokerte USA 3.4 friske milliarder dollar i de såkalte ‘reassurance’ tiltakene på østflanken mot Russland. Disse har visstnok fått en påplussning under Trump.

Det er ikke min hensikt å liste opp alle tiltak som går inn i det nye kappløpet for å avskrekke og demme opp for den andre – vi kan bare notere at det er mer omfattende enn det som fremstilles i avisen. Jeg skal heller ikke gjøre noe forsøk på å vurdere hvem som ‘gjør mest’. Det viktige her at at begge parter ser alt den andre gjør i sammenheng og i en negativ sammenheng. Russland og Vesten er i ferd med å arbeide seg inn i et samhandlingsmøster som kan skape en ny rustningsspiral. Begge parter kan si at det de gjør kun er defensivt, men fordi man har disse gjensidige fiendebildene av hverandre vil det aldri oppfattes som defensivt fra den andre siden. Snarere vil det se offensivt og truende ut og man vil reagere med ytterligere opptrapping. Da kommer man raskt inn i et såkalt sikkerhetsdilemma og sikkerheten er truet for begge parter. Selv i de områder der hverken den ene eller den andre egentlig har offensive intensjoner kan sikkerheten trues, slik som i nord. Dette gjelder spesielt fordi det finnes drivkrefter på russisk side som tjener på denne eskaleringen. Jeg tenker ikke bare på haukene innad i Putin-regimet, de sikkerhetspolitiske etatene og de militærindustrielle interessene. Jeg tenker også på de nasjonalistiske kreftene nedenfor regimet, som har fått økende innflytelse siden krisen i Ukraina.

Eskaleringspolitikken drives imidlertid også fremover fra vestlig side etter en lignende logikk – og selv etter at Trump ble valgt til president i USA; av byråkratene i State Department, av Pentagon og av andre aktører innenfor den forsvars- og sikkerhetspolitiske sektoren. Det dreier seg retorisk sett om å ‘contain’ og ‘deter’ Russland, men politikken er i realiteten ganske fremoverlent når det gjelder å øke amerikansk militær infrastruktur og tilstedeværelse nærmere Russlands grenser. Dette gjelder også i nord.

---

For Norges del synes de amerikanske ‘tilbudene’ kjærkomne på et tidspunkt når vi ønsker å styrke vårt forsvar. Å ta imot er kanskje den eneste måten å gjøre det teknologiske og økonomiske spranget – men å ta imot har altså den bi-effekt at det bidrar til å gi Norge mindre sikkerhet. Et rakettskjold som manifesterer seg i nord, en tyngre øvelsesmønster i nord, amerikanske ‘boots on the ground’ nærmere Russlands grenser – alt dette som regjeringen har ønsket seg – er nettopp det Russland har fryktet og skrevet inn i sine offisielle dokumenter at de frykter. Det står eksplisitt at tredjelands militære infrastruktur og baser nærmere Russlands grenser anses som en trussel i Russlands nasjonale sikkerhetsstrategi fra 2015. Det er dette vi nå har fått og vi er nødt til å diskutere om det øker vår sikkerhet. Hvis en skal forstå seg på sikkerhetspolitikk kan man ikke bare se innover. Man må se på samspillet mellom aktørene og hvor det bærer hen. Man kan ikke avvise russisk retorikk som propaganda, man må faktisk høre - for Russland kommer til å handle i tråd med sine trusselbilder og forestillinger. Norge kan kalibrere politikken på en annen måte, slik det faktisk ble gjort under Den kalde krigen. Det var avskrekking og beroligelse. Beroligelse er ikke et knefall for en moralsk underlegen, men farlig makt. Det er en pragmatisk politikk som øker sikkerheten. En viktig del av dette bør være tett diplomatisk kontakt med motparten. Det er når man er i konflikt det er viktigst å snakke sammen. Den relativt kraftige nedgangen i diplomatisk kontakt med Russland siden annekteringen av Krim er problematisk.

Når det gjelder den norske diskusjonen om hvordan vi skal forholde oss til Russland – som trussel – tror jeg også vi må ta inn over oss endringene i Vesten. Vi kan ikke operere på autopilot i dagens situasjon. Den transatlantiske vektoren i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk må diskuteres. Det er vanskelig, for i krisetider er ropet om enhet og samling aller høyest. Men dette er ikke tidspunktet for å handle før man tenker og diskuterer. Vesten må vite hva slags politisk linje det egentlig er de står sammen om og hvor den leder hen. Mange hadde fryktet at Trump ville være ‘ettergivende’ overfor Putin. Dette har ikke skjedd så langt. Vi har foreløpig en amerikansk president som er bundet på hender og føtter når det gjelder en potensiell oppmykning. Den politikken som er implementert i forhold til Russland er snarere den fremoverlente avskrekkingspolitikken som Hilary Clinton ville stått for. Trump er imidlertid lunefull og det er usikkert hvilken linje USA kommer til å følge på ulike politikkfelt, deriblant russlandspolitikken. Skal vi da fortsette å innrette sikkerhetspolitikken etter prinsippet at Norge må gjøre det USA ber om, fordi dette er eneste garanti for at de vil komme oss til unnsetning dersom Norges sikkerhet er truet?

Dette er spesielt viktige spørsmål å stille når vi vet at det som sies og gjøres fra vestlig side spiller inn i russisk politikk. Jeg var nylig på en rundebordskonferanse med flere godt informerte russiske eksperter. Vi spurte dem hvorfor i all verden Russland prøvde å påvirke valget i Frankrike og påpekte hvor kontraproduktivt dette var for relasjonen til Europa. Kunne de i det minste fortelle oss om det pågikk en diskusjon i Moskva om hvorvidt dette var klok politikk? De svarte med et bilde: Fra Moskva har man sett en elv av påvirkning, innflytelse, finansiering og mobilisering renne fra Vest til Øst siden slutten av Den kalde krigen. Nå har Kreml forsøkt å snu strømmen. Men, de sa også at det pågår en diskusjon i Moskva om hvorvidt forsøket på å snu strømmen var lurt og at ønsket om avspenning i forholdet til Vesten er ganske sterkt i deler av den russiske eliten. Spørsmålet er, hvordan spiller Norge og Vesten opp til disse kreftene i Russland?